CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 8, No. 4, Winter 2007-2008

National Defence / Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.
- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. Graphs, charts, etc. should NOT be embedded in the manuscript, but should be saved as separate documents. Photographs and maps may be submitted in original form or as electronic documents; if originals are sent they will be returned to the author. Graphs sent electronically should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Illustrations in a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- Manuscripts should conform to standard academic style, using *Oxford English* or *Petit Robert* spelling, with endnotes rather than footnotes. Endnotes must NOT be embedded by the word processing programme: superscript numerals should be typed in the appropriate place, and the notes typed as text at the end of the main body.
- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

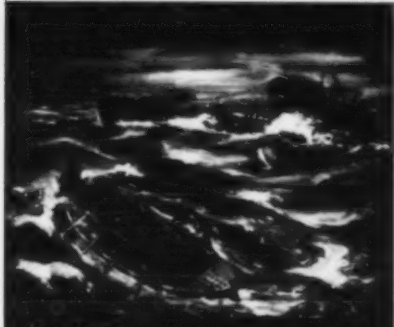
The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in *Canadian Military Journal* to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board. So serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by *Canadian Military Journal*, the Editorial Board or Department of National Defence.

Vol. 8, No. 4, Winter 2007-2008

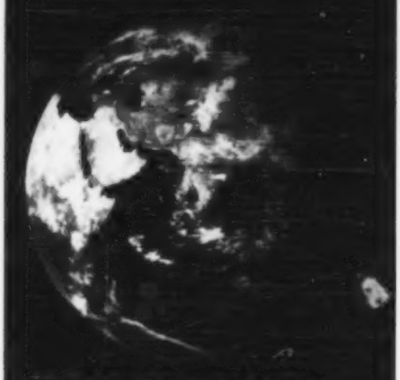
2008-05570/

CONTENTS



Cover
THE BOARDING OF THE U-744
Painting by: Thomas Wood
CWM 19710261-4844

WHAT DIRECTION? THE FUTURE OF AEROSPACE POWER AND THE CANADIAN AIR FORCE – PART 1



US SPACE POLICY AND THE EMERGING INTERNATIONAL ENVIRONMENT: COOPERATION AND COMPETITION

3 EDITOR'S CORNER
4 LETTER TO THE EDITOR

AEROSPACE INITIATIVES

5 WHAT DIRECTION? THE FUTURE OF AEROSPACE POWER AND THE CANADIAN AIR FORCE – PART 1
by Scot Robertson

14 US SPACE POLICY AND THE EMERGING INTERNATIONAL ENVIRONMENT: COOPERATION AND COMPETITION
by Paul T. Mitchell

22 NATO AWACS: ALLIANCE KEYSTONE FOR OUT-OF-AREA OPERATIONS
by Pat Dennis

MILITARY ETHOS

32 "LOVE 'EM OR HATE 'EM": LEARNING TO LIVE WITH ELITES
by Bernd Horn

COALITION OPERATIONS

44 PREPARING FOR COALITION COMMAND – THE THREE PS: PEOPLE, PROCESSES, AND PLANS
by Ian Wood

LESSONS FROM THE PAST

53 POLITICAL WARFARE IS A DOUBLE-EDGED SWORD: THE RISE AND FALL OF THE FRENCH COUNTER-INSURGENCY IN ALGERIA
by Pierre Pahlavi

MILITARY HISTORY

64 ASSIMILATING URBAN BATTLE EXPERIENCE – THE CANADIANS AT ORTONA
by Ian Gooderson

74 SOVEREIGNTY, SECURITY AND THE CANADIAN NUCLEAR SUBMARINE PROGRAM
by Adam Lajeunesse

VIEWS AND OPINIONS

83 NAVIGATING THE PERFECT WAVE: THE CANADIAN MILITARY FACING ITS MOST SIGNIFICANT CHANGE IN 50 YEARS
by Daniel Gosselin

89 THE STRATEGIC THINK TANK – RESTRUCTURING THE CANADIAN FORCES COLLEGE TO ACHIEVE AN INTEGRATED CULTURE AND TO PROVIDE AN ENHANCED STRATEGIC PLANNING RESOURCE
by Rob McIlroy

94 CANADIAN MARITIME DOMESTIC SECURITY – AN ASSESSMENT IN LATE 2007, TWO YEARS PRIOR TO THE 2010 VANCOUVER OLYMPICS
by Peter Avis

99 *e*-OPERATIONS
by Eric Dion

102 COMMENTARY
by Martin Shadwick

105 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

CMJ

How to Contact Us

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

NATO AWACS: ALLIANCE KEYSTONE FOR OUT-OF-AREA OPERATIONS

"LOVE 'EM OR HATE 'EM": LEARNING TO LIVE WITH ELITES

PREPARING FOR COALITION COMMAND – THE THREE PS: PEOPLE, PROCESSES, AND PLANS

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief

David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Associate Editor

Dr. Philippe Constantineau
(613) 541-6000 ext. 6399
constantineau-p@rmc.ca

Editorial Consultant

Dr. Guy Monette
(613) 541-6000 ext. 6496

Publication Manager

Valerie Smith
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary

Martin Shadwick

Production

Art Direction ADM(PA) DPAPS CS07-0498

Oversight Committee

Chairman

Major-General Daniel Gosselin, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Colonel L.E. Aitken, Director Professionnal Development CDA

Dr. J.A. Barrett, Director Learning Management CDA

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMJ

Colonel Jim Cottingham, representing CAS

Dr. John Cowan, Principal, RMC

Commander E. Deslauriers, representing DMTE

Major Andrew Godefroy, representing DGLCD

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff CANSOFCOM

Brigadier-General T.J. Lawson, Commandant, RMC

Commander Guy Phillips, Deputy Director Military Law Centre CDA

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major Michael Boire
Lieutenant-Colonel Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Commander Greg Hannah
Professor Michael Hennessy
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Chief Warrant Officer R.D. Lamothe
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Major (ret'd) Jean Morin
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Professor Joel Sokolsky
Colonel Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the *Journal*.

EDITOR'S CORNER

Welcome again to yet another frosty Winter edition of the Journal. While this time out we feature at least one article with polar themes, and have included photos of AWACS flying over frigid mountain peaks, much of the content for this issue, both present and historically speaking, is situated in warmer climes. Just trying to stave off the season's chill here in the Great White North...

Discerning readers will note the absence of a *Valour* column in this edition. However, that is simply because no military valour decoration announcements have been promulgated since the last issue. Here at CMJ, we remain committed to acknowledging the combat valour of our soldiers, sailors, and airmen, and we shall continue to do so whenever such announcements are made public.

Leading the charge this time out is the University of Alberta's Doctor Scot Robertson with the first of a two-part article addressing the future of aerospace power and the Canadian Air Force's application of it. Stay tuned for Scot's exciting conclusion in the Spring edition.

Next, exoatmospherically speaking, Doctor Paul Mitchell of the Canadian Forces College takes us into *deep* space with a fresh look at the Bush administration's updated (2006) US space policy in the context of the international environment. Paul maintains that, with respect to international cooperation and arms control, this new policy has "...moved the markers considerably from its predecessor [the 10-year-old Clinton administration policy.] More than anything else, these changes point to new attitudes on the nature of the shifts in the international environment since the end of the Cold War." Moving along with the aerospace theme, Colonel (ret'd) Pat Dennis, a highly experienced aerospace controller, analyzes the pivotal role that NATO's Airborne Early Warning Force has played, and *continues* to play, in its relatively new role as a collective security and crisis management tool during out-of-area operations.

Moving from deeper space to inner spaces, Colonel Bernd Horn, a distinguished academic and soldier, graces our pages yet again with an interesting, informative, and balanced look at military elites, how they have fared historically, and what they bring to the contemporary environment. Next, Commander Ian Wood, a sailor and former senior analyst involved with Force Development at National Defence Headquarters, examines the timely issue of coalition warfare command, offering a possible methodology for the assessment of competence and capabilities of coalition force contributions by designated commanders of such forces during the pivotal pre-deployment period.

As a bridging article to our historical section, Doctor Pierre Pahlavi of the Canadian Forces College examines how French counter-revolutionary warfare in Algeria developed during the middle of the 20th Century, how it was implemented, its relative successes, and the ramifications of those achievements – which proved to be profound for the French army. He is followed by Doctor Ian Gooderson's analysis of the Canadian urban battle experience at Ortona, Italy at the end of 1943. This was a hard-fought victory, characterized by Canadian innovativeness, improvisation, and exploitation of personal weapons and supporting arms under arduous and largely unforeseen circumstances. Further, the experience provided valuable lessons for the bitter urban battles that would occur in northwest Europe the following year. Rounding out the historical section is an intriguing look at the planned purchase of 10 to 12 nuclear-powered attack submarines for the Canadian Navy by the Mulroney Progressive Conservative government in 1987. While the plan died on the balance sheet at the end of the Cold War, "what might have been" represented a fundamental shift from a national Atlantic-alliance-oriented foreign policy, to much more emphasis being placed upon the maintenance of national sovereignty, including the concept of a Three Ocean Navy.

We then offer opinion pieces by Major-General Daniel Gosselin, Commander of the Canadian Defence Academy, on navigating the waves of change that the Canadian Forces currently face, and by Lieutenant-Colonel Rob McIlroy, on creating a strategic think tank at the Canadian Forces College in order to provide the CF with an enhanced strategic planning resource. They are followed by a recent assessment of Canada's maritime domestic security by Captain (N) Peter Avis as we approach the hosting of the 2010 Winter Olympics, and some new opinions on the way ahead for Canada's armed forces and special operations by Major Eric Dion. Our own Martin Shadwick then offers some thoughts on the future of the *Aurora* surveillance aircraft, including a cursory look at possible replacements in the years to come.

As always, we close with a number of book reviews that we hope will pique your interest.

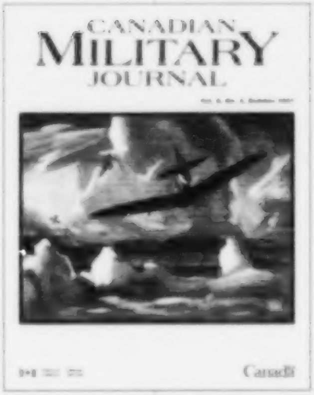
Until spring,

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

LETTER TO THE EDITOR

Re: Commander Hansen
Reviving the *Princes*,
Canadian Military Journal
Vol. 8, No. 2, Summer 2007

In a commentary with respect to my article on the Standing Contingency Force (SCF) ("Reviving the *Princes*" [Summer 2006]), Commander Hansen suggested that I made unspecified "*historical and doctrinal errors*," and that I proposed an "... *organizational concept ... (that) is little more than a thinly disguised effort to justify the army's existing 'infantry-centric' force structure.*" He also contended that I have suggested a force that can only be carried by "...*one of the largest and most expensive of modern amphibious ships, making it likely that a multi-ship solution will be required* ..." While making his observations, Commander Hansen announced: "*A move into amphibious warfare ... will require dramatic force structure reorganization and a new flexibility of thought* ..."



Unfortunately, there is little that I can say about what Commander Hansen sees as a properly organized SCF, since he offers no specific proposals. He simply discusses at length the conversion of merchant ships to amphibious roles and announced, "... *marine forces ... do not resemble their army equivalents*."

He further suggests that – in circumstances resembling a non-combatant evacuation conducted in a non-hostile environment – "... *the emphasis should ... be placed upon the naval capabilities of the landing ships, rather than upon the volumetric requirements of the landing force ... (which) will be required to modify itself to achieve the most effective organization possible within the volumetric capacities provided.*" Such an approach is useful in a few circumstances. However, designing the SCF from the beginning for only benign evacuations would severely and needlessly limit future crisis managers' options. In following such an approach, we would be rejecting the concept of "effects based operations" by focusing from the beginning upon *means* rather than *ends*.

The design of a new and significant CF capability should start with first principles. Only later, as one works through the details, should one introduce the real-world compromises needed to achieve the capability with the resources available. Doing the initial analysis properly will greatly facilitate the identification of the consequences of various possible compromises.

One 'first-principles' approach is to work backwards from a government-mandated requirement – such as the ability to conduct evacuations, but with the inclusion of the risk of violence. A force capable of accomplishing this mission would be useful for a broad range of others. Having identified the shape of a landing force able to succeed in such a situation, one can then deduce the type of amphibious capability needed to transport, support, and recover it, along with some number of evacuees. Such an approach would not be an attempt to create "*administrative neatness and completeness*," but, rather, an effort to move from the known to that which must be determined.

To those contemplating doing such an analysis, I would suggest that an SCF, worthy of the effort required to build it, must meet the following fundamental requirements:

- It must be able to respond to rapidly changing situations, before and after a landing has occurred;
- It must be able to react quickly to situations around the world. Consequently, it must have enough ships and equipment to be minimally affected by refit schedules and by location, i.e. off which coast of North America a crisis arises;
- Its striking element – the landing force – must be capable of accomplishing a broad range of missions with little time spent on further training and regrouping;
- It must have an air element able to support the landing force with command, transport, and fire support aircraft;
- Its ships must be able to meet robust mission and sea requirements; and
- All components should be collocated physically and must belong to a common chain of command to ensure that they master their complex duties before a crisis arises.

In conclusion, I feel that the SCF would offer Canada a significant new capability. Its design and implementation must be based on real-world challenges and solutions. I would urge further thoughtful discussion on the best design for it and the limitations that various force structure/equipment choices might impose. We must not design the SCF around pre-conceived solutions, particularly any which use limited resources to provide minimal performance.

Major Les Mader
Director Land Strategic Planning 5-5
Chief of the Land Staff
National Defence Headquarters

A Canadian CC 177 *Globemaster III* on approach

WHAT DIRECTION?
THE FUTURE OF AEROSPACE POWER AND THE CANADIAN AIR FORCE – PART 1

by Scot Robertson

The Royal Canadian Air Force, once (at the end of the Second World War) the world's fourth largest, ... has gradually shrunk to the point where it currently has fewer than 100 fighters, a diminishing fleet of ancient transport aircraft, 40-year-old maritime helicopters, and 18 maritime patrol aircraft greatly in need of updating. Few aircraft in the current inventory can be called reasonably modern.[1]

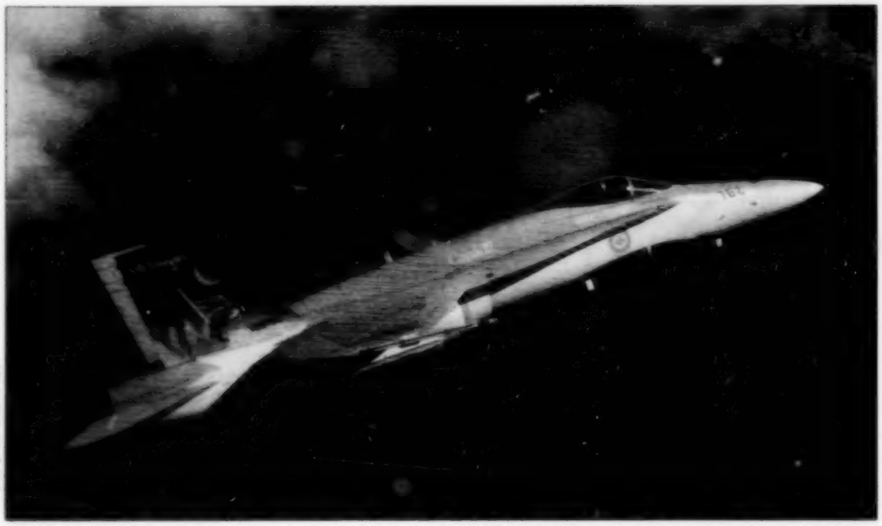
Introduction

The Canadian Air Force is at one of those proverbial forks in the road. As part of what Chief of the Defence Staff General Rick Hillier refers to as his transformation agenda, the air force has begun to introduce heavy airlift in the form of the C-17 *Globemaster III*. In addition, its current air lifter, the CC-130 *Hercules*, is set to be replaced by the most recent variant of that venerable aircraft. Also under consideration are medium-to-heavy lift helicopters to fill the gap left after the disposal of the CH-147 *Chinook* in the mid-1990s. All of these capabilities are sorely needed, particularly in light of Canadian Forces ongoing operations in Afghanistan, and any future expeditionary type operations.

However, it also appears that the air force is being asked to sacrifice some of its current and future combat capability to fund these new airlift projects. Most recently, the air force has indicated that it will only be proceeding with upgrades to 10 of the 18 CP-140 *Auroras* in its maritime patrol aircraft fleet, due in no small measure to an originally-funded $197 million upgrade project that was already $132 million over budget in August 2007. And what the future holds for the CF-18 *Hornet* fighter aircraft fleet is not yet certain. Nor is it clear what, if any, follow-on fighter or maritime patrol/surveillance aircraft will be purchased to eventually replace the *Hornet* and *Aurora* fleets.

Hence, one feels justified in raising some questions regarding the future direction of the Canadian Air Force. The procurement plans in the current program seem to suggest that the air force is on a vector away from a front-line combat capability. Is the air force evolving into a *taxi service* for the army? Or will it continue to be able to provide a front-line combat capability for Canada in an uncertain future? Clearly, the air force faces a difficult and challenging dilemma. It is indeed time for that service, and also for defence analysts, to

Doctor Scot Robertson *is an Associate Professor in the Department of History and Classics at the University of Alberta, where he teaches military history. Prior to this, he taught at the Royal Military College, and was a defence scientist and strategic analyst with the Department of National Defence.*



DND photo CKCHS-5007

Canada's CF-18 *Hornets*, while undergoing major updates and refurbishments, are now a quarter-century old.

consider the future direction for aerospace power in Canada. To that end, this article will seek to accomplish several objectives. First, it will explore the evolution of Canada's air force from its earliest days. The air force has, throughout its existence, faced the challenge of attempting to stay at or near the leading edge of airpower, and, more recently, aerospace power theory and capability. In so doing, its fortunes have waxed and waned, and it is probably fair to suggest that its fortunes are again waning. The challenge that confronts air force and defence planners in the months and years ahead is to ensure that it is able to arrest the slide toward aerospace irrelevance, and to maintain a modicum of capability in areas critical to both the Canadian Air Force and Canada's future.

A second objective of this article is to consider future directions for aerospace power in general, for Canada's air force cannot develop in a vacuum. On one hand, there is a school of thought that holds that future war will be characterized more by small wars requiring counter-insurgency capabilities. On the other, there is a school of thought that takes the view that major interstate war cannot be ruled out, and, hence, technologically advanced capabilities will be required. In all likelihood, the noted American author and military historian Max Boot will be proven correct in his statement that "...the reality is that both high-intensity and low-intensity threats are real and that both top-notch people and first rate equipment are required to counter them."[2] In that case, no air force, Canada's included, can be concerned only with meeting the immediate requirements of the here and now. Hence, the air force must be concerned that a transformation agenda promising only airlift capability will make it difficult to adapt to the wider range of challenges that may arise in the future.

"The procurement plans in the current program seem to suggest that the air force is on a vector away from a front-line combat capability."

Historical Background

Canada's airpower history is rich and varied. In its various incarnations, Canada's air services have participated in very nearly the full range of airpower roles that emerged over the first 100 years of powered flight. Today, as the air force appears to be faced with a fundamental challenge to its survival as a front-line combat force, it is appropriate to both reflect back upon the Canadian experience with airpower, and, more importantly, to look forward. What has the air force accomplished? How has it adapted to the rapid evolution of airpower over its brief existence? What are the prospects as the threshold has just been crossed into a second century of airpower? Where will it lead? Will the second century – a century that more appropriately may be termed an aerospace century – be as rich and varied? These are all questions that professional airmen should be contemplating.

Setting the Context

Attempting to provide both a retrospective and a view to the future is a daunting task. For a number of reasons, looking back is not as straightforward as one might first imagine. Canada's air force has not necessarily been well served by the historical community. As Canadian historians Steve Harris and Brereton Greenhous noted in an article published nearly two decades ago: "...a long-standing difficulty in air history is that most air historians also have been air protagonists, not inclined to tarnish the image the various air forces have so carefully cultivated to strengthen their credibility as independent entities."[3] While Harris and Greenhous were writing mainly about situations pertaining to the Commonwealth air forces during the Second World War, their general point is probably germane to discussions of most air forces across time. And it may be particularly apropos with regard to the Canadian experience.

Most historical treatments have tended to be accounts of operations, squadrons, individuals, and technology. There have been few efforts aimed at synthesizing or integrating the national experience. Aside from the three volumes of the official history of the Royal Canadian Air Force (RCAF) from its origins in the Great War to the end of the Second World War, the story of the RCAF remains largely untold, except in the most fragmented manner. This is,

perhaps, one of the greatest gaps in the body of Canadian military history, something that the military history community should set out to rectify.

In some respects, these gaps are reflective of an immature strategic culture. There is little in the body of work that endeavours to look at our past through anything other than historical lenses.[4] The past is seen as an artefact, with little to tell us about the present, and even less to say about the future. Desmond Morton's recent book, *Understanding Canadian Defence*, is representative of this situation.[5] In less than 200 pages, Morton provides a broad, and, by and large, I believe, *accurate* reading of the higher issues of Canadian defence policy throughout our existence as an independent nation. In effect, Morton sketches out how we reached the point we are at today, but he then figuratively appears to shrug his shoulders and suggest that we are condemned to continue down the same path.

This strategic culture is also reflected in the Canadian military establishment. For easily understandable reasons, Canada's small, chronically under-funded, under-manned and ill-equipped armed forces have found it difficult to survive. In an atmosphere in which survival is the order of the day, it is not surprising that the professional military establishment seems unable, or unprepared, to look to its past, let alone to its future. As the eminent military historian and commentator Sir Michael Howard once observed: "...there are two great difficulties with which the professional soldier, sailor, or airman has to contend in equipping himself as a commander. First, his profession is almost unique in that he may only have to exercise it once in a lifetime, if indeed that often. Secondly the complex problem of running a [military service] at all is liable to occupy his mind and skill so completely that it is easy to forget what it is being run *for*."[6]

Faced with this situation, it is difficult for armed services to consider long-term future requirements removed from the press of day-to-day matters. Yet, if we are to avoid simply shrugging our shoulders, we need better, for as Howard also wrote:

> [The military] is ... like a sailor navigating by dead reckoning. You have left the terra firma of the last war and are extrapolating from the experiences of that war. The greater the distance from the last war, the greater become the chances of error in this extrapolation. Occasionally there is a break in the clouds: a small-scale conflict occurs somewhere and gives you a "fix" by showing whether certain weapons and techniques are effective or not: but it is always a doubtful mix ... For the most part you have to sail on in a fog of peace until at the last moment. Then, probably when it is too late, the clouds lift and there is land immediately ahead: breakers, probably, and rocks. Then you find out rather late in the day whether your calculations have been right or not.[7]

In keeping with Howard's analogy, Canada confronts a complex and confounding navigational challenge. Now that the period termed, for want of a better description, the post Cold War era has ended, we stand at the threshold of a new security environment. The contours of this new security environment have only begun to emerge, but it seems probable that this will portend significant implications for Canada's long-term strategic interests. At root, the challenge is far more complex than finding additional resources, even though additional resources are sorely needed. Canadians also find themselves standing at the threshold of incredible new vistas and possibilities for air and aerospace power. While technological developments and prospects portend many things for air forces, the real challenge involves thinking about the future of airpower, or perhaps more appropriately, aerospace power. What are the capabilities of aerospace power? How will it best be developed and deployed? How might air forces avoid the sterile rhetorical debates about independence that marked the first half-century of military aviation? Will we be condemned to repeat those arguments?

The earliest combat aircraft were frail indeed, as attested to by the crash of "Billy" Bishop's replica *Nieuport 17* at Abbotsford, British Columbia, in 1989.

A Century of Airpower Experience

Renowned Canadian military historian William A.B. Douglas, in his introduction to the second volume of the official history of the Royal Canadian Air Force, observed: "...[in] the immediate aftermath of the First World War, Canada's need for an air force was not readily identifiable. The country faced no discernable external threat. Canadians had little appreciation of the potential of airpower and little enthusiasm for

expenditures on such esoteric military commitments."[8] How little things have changed. In early 2007, the situation was strikingly similar. And Canada still does not face a discernable external threat from a conventional military power. Canadians have little appreciation of the potential of aerospace power, and they continue to evince little enthusiasm for expenditures on military commitments and military equipment. In light of these realities, the prospects for Canadian aerospace power may appear rather bleak. This is unfortunate, given that aerospace power in general seems poised to offer significant new promise.

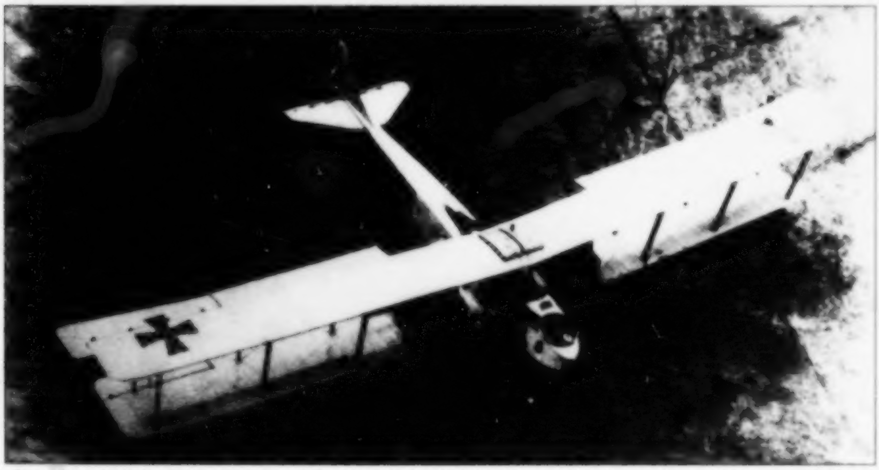
"At root, the challenge is far more complex than finding additional resources..."

Perhaps, however, that has always been the situation for air power and for air forces. As far back as 1917, when General Jan Smuts submitted his report to the British War Cabinet on the future direction for air power in the British armed services, he wrote: "[The] time is rapidly approaching when the subordination of the Air Board and the Air Service could no longer be justified. [The] Air Service... can be used as an independent means of war operations... an air fleet can conduct extensive operations far from, and independently of, both army and navy."[9] Furthermore, in one of the most quoted statements in the early history of air power, Smuts opined: "As far as can at present be foreseen, there is absolutely no limit to its independent war use. And the day may not be far off when aerial operations with their devastation of enemy lands and destruction of industrial and populous centres on a vast scale may become the principal operations of war, to which the older forms of military and naval operations may become secondary and subordinate."[10]

Smuts may have been a visionary, or perhaps he was simply enamoured with the promise and prospect that air power might break the deadlock on the ground. In any case, his forecast for the immediate future did not bear fruit. Rather, with respect to airpower, historian David MacIsaac wrote of the situation at the end of the First World War as follows: "Air power as an instrument of warfare was still in its infancy, having played an occasionally spectacular, increasingly important, but nonetheless largely unessential part in the outcome."[11] At the risk of oversimplifying matters, airpower at the end of the Great War was still largely an unknown quantity. Even though virtually every role of airpower that we know today was tried, at least to some extent, during that conflict, MacIsaac's observation is essentially correct.

If airpower was not "decisive" during the First World War, it did, at the very least, play an increasingly important role as the war progressed. By 1918, plans were well afoot to create a large inter-allied strategic air force to bomb industrial targets as deep as Berlin, and the embryonic RAF had actually fielded an operational unit ready to bomb the German capital when the Armistice intervened. Perhaps more importantly, the airmen who witnessed the incredible carnage of trench warfare desperately sought methods of employing airpower to avoid such warfare in the future. It was the experiences of that war which led many to seek an alternative to the seemingly pointless and brutal slaughter of an entire generation of Europeans. Use of the aircraft appeared to some veterans and observers of the Great War as one of those alternatives. And it was the experiences of air forces from 1914 to 1918 that led to the 'golden age' of airpower theory brought forward during the 1920s and 1930s.

Even though practical experience had been limited, there was no shortage of theorizing about what airpower might be able to accomplish. Generals Douhet, Trenchard, Mitchell, and others missed no opportunity to extol the potential of air forces. In doing so, however, they raised expectations about the power of independent air action to such a level that fears of aerial bombardment in the 1930s were not all that different from the fears that would later surround the prospect of thermo-nuclear war during the Cold War. In effect, Douhet, Trenchard, and, to a lesser extent, Mitchell stoked the fears of aerial bombardment to such an extent that nations such as the United Kingdom, France, and others engaged in a form of self-deterrence. Moreover, arguments about the necessity for air forces to be independent of ground and naval forces led to acrimonious inter-service rivalries, which were compounded by persistent battles over shrinking defence budgets.



CMJ file photo

One of the first strategic bombers – A German *Gotha V* of the type used in the wartime attacks upon Britain.

One of the best-known prophets of airpower, the Italian General Giulio Douhet.

In Canada, the years between the wars were marked by more parochial concerns. Debates were animated less by theoretical and doctrinal issues, and more by simple struggles to survive. The 1920s and 1930s, a constant, uphill struggle to maintain even a miniscule air force. At the end of the Great War, the scramble to de-mobilize, repatriate, and disarm was both understandable and necessary. While there was some desultory discussion of maintaining a modest air force, "...the initial interest ... lay in converting the expansive potential of aviation, so clearly demonstrated in war, to constructive peacetime uses, a focus of commitment which coincided nicely with the prejudices of an unmilitary people tired of war and a government bent on economy."[12] At the risk of skating over 20 extremely interesting, extremely innovative, and in the end, extremely *productive* years with respect to civil aviation, the development of military aviation during those years was limited. By the late 1930s, the Royal Canadian Air Force, which had only gained complete autonomy as a separate service in 1938, was a tiny, ill-equipped, and ill-prepared force, one that was blithely ignorant of the challenges that lay ahead.

The RCAF, while not alone in this respect, was forced to scramble to create a force equal to the tasks that it would confront. Although the Canadian Army and the Royal Canadian Navy were in the same dire circumstances as was the fledgling RCAF, their task was somewhat less daunting. Armies and navies had a wealth of historical experience to draw upon as they raised, trained, and equipped themselves for the Second World War. While there were technological and doctrinal changes – perhaps the most significant being armoured warfare on land, and submarines and aircraft carriers on the oceans, the fundamental principles of land and maritime warfare remained, if not unchanged, at least not vastly different than those that had evolved over the centuries. Air forces, in contrast, had only the briefest experience upon which to draw – at the most, four years during the First World War, and various 'small wars' during the two decades between the wars. These experiences, while generally instructive, offered little insight into what lay ahead. The pace of technological change in aviation had been breathtaking. At the outset of the Second World War, the most advanced aircraft were virtually unrecognizable from their antecedents of the Great War. Aircraft had progressed from being wood and fabric biplanes and triplanes, to being all-metal monoplanes. In virtually every respect – speed, rate of climb, payload, manoeuvrability, defensive firepower, and protection – the aircraft of the late 1930s demonstrated vast improvements.

While aviation technology had progressed rapidly, this was hardly a first order concern for the RCAF at the outbreak of the Second World War. When hostilities broke out in 1939, the RCAF possessed a meagre number of aircraft, an equally meagre number of squadrons, and virtually no doctrinal foundation upon which to build. Although the RCAF had made an impression during the inter-war years with respect to its nation building activities, its professional foundation was hardly extensive. The RCAF would have to learn 'on the fly,' as it were. In this, it was not alone. Pre-war expectations with respect to the power of independent strategic bombardment were found to have been vastly overstated. The theories of Douhet and Trenchard were revealed as either optimistic illusions, or simply visions of something that might, at some future time, come to pass.[13]

During the Second World War, all air forces, the RCAF included, had to grope their way forward through a process of operational trial and error. In doing so, they had some significant successes, as well as some shattering setbacks. Pre-war expectations of the nature of the air warfare proved to be overly optimistic. Ideas with respect to a 'knockout blow' to the enemy being delivered by strategic bombardment proved to be hollow. Specifically, notions of vast aerial bombing armadas being able to strike with great accuracy and relative impunity at enemy centres of government and national power were found to be overblown. Indeed, in a curious irony, the air war took on vestiges of the trench warfare of the First World War that airpower was supposed to render unnecessary. During the Combined

"At the end of the Great War, the scramble to de-mobilize, repatriate, and disarm was both understandable and necessary."

DND photo PC2479

Two stalwarts of #6 (RCAF) Group of wartime Bomber Command in front of a group Avro *Lancaster II* bomber. Left: Wing Commander Bill Swetman. Right: Air Vice-Marshal Clifford M. "Black Mike" McEwen.

Bomber Offensive, the forces of the RAF and the USAAF engaged in a persistent and gruelling campaign against the Axis industrial/military complex, a campaign in some ways not unlike the relentless efforts to break through the trench stalemate of the First World War. And the RCAF, in contributing No. 6 Group to Bomber Command, along with the many Canadian airmen who served in other RAF units, played a significant part in this long and costly struggle.

Aside from the strategic air offensive against Germany, the RCAF experience during the Second World War embraced virtually all the other airpower roles – roles that pre-war air power pundits dismissed as auxiliary. In doing so, Canada's air force became virtually a full-service air force. This was a remarkable achievement, given its starting point. It developed a full range of capabilities, including air superiority, close air support, maritime air patrol, transport, reconnaissance, and a host of other specialized roles. However, much of this experience was obtained *outside* the national air force. In many cases, these were developed in Canadian squadrons under British command, or from individuals serving with other air forces, principally the RAF. It is worth considering the extent to which this experience with the full range of airpower roles was integrated into a Canadian understanding of air power, either at the time, or subsequently by professional airmen or airpower historians.[14] Arguably, it was *never* fully integrated, and this failure to develop a full appreciation of the broad range of airpower roles has had a baleful influence upon the development of a Canadian context of the air weapon. In short, the strategic culture of the airpower community in Canada was limited.

That a uniquely Canadian view with respect to the potential of airpower was not readily forthcoming is not, perhaps, very surprising. In the last days of the war against Japan, there was a significant development that cast a long shadow over the evolution of air power – namely, atomic weapons. With the dropping of *Fat Man* and *Little Boy* on the cities of Hiroshima and Nagasaki, the apocryphal pre-war theories of Douhet appeared to have been borne out. The United States Army Air Forces, soon to become an independent air service, and soon to be engaged in what would come to be known as the Cold War, viewed atomic weapons as the guarantor of its future independence. In the US air services, the idea crystallized that the strategic bomber, armed with the atomic bomb, would render traditional notions of land and naval warfare both irrelevant and archaic.

In light of this prevailing view, thinking with respect to airpower was channelled down one particular track. While many practitioners have looked back at the rich and varied experiences of airpower in the Second World War, and have remarked upon the numerous roles that airpower had filled, this was largely an academic exercise.[15] Additionally, the growing animosity between the Soviet Union and its former Western allies became the central problem for defence planners across the West. Armed with the impression that the Soviet Union possessed vast military resources that could hold a shattered Western Europe at risk, the United States and the United Kingdom cast about for a means to counter this perception. Their answer lay with atomic weapons. For right or for wrong, this conditioned the further development of the aerial weapon for many years.

CMJ collection

Boeing B-29 *Superfortress* bombers, of the type that dropped the atomic bombs on Hiroshima and Nagasaki in August 1945.

DND photo

Canadair F-86 *Sabre Mk.V* flying low over a New Brunswick forest during the twilight of its RCAF service.

re-emerged. Close air support, interception, interdiction, naval aviation, and reconnaissance all proved their worth, even though they had been left to languish as air forces wrestled with the meaning and challenge of the nuclear revolution. This was not a tidy process. Capabilities in virtually all these roles had been downgraded or overlooked. Although the cost of reviving these capabilities was often paid in blood and treasure, it is clear that the Korean War was viewed as an anomaly, something that should not be taken as indicative of the *true* and *correct* view of the future of airpower. This particularly held true in the United States Air Force (USAF), but strands of this thinking emerged in air forces across the West.

In Canada, the prevailing Western thinking with respect to the efficacy of atomic weapons, coupled with the inevitable post-war drawdown, again threw the larger defence establishment into disarray. In this instance, however, it was not necessary for both the air force and airpower proponents to argue for the value of airpower. This had been amply demonstrated, perhaps too compellingly, through the atomic drops on Japan. And it buttressed or reinforced the predilections of the airpower pundits that strategic airpower had come of age. In a curious way, this deflected the rivalry from being *inter*-service to *intra*-service. Other forms of airpower were relegated to a 'weak sister' status. The future of airpower appeared to rest almost exclusively in a strategic offensive role. Other roles that had proved their worth, such as close air support, maritime patrol, air superiority, and countless others, were, for the most part, seen as ancillary – nice to have but perhaps not as necessary as strategic airpower. While Canada and the RCAF did not participate directly in the strategic nuclear game, at least, at the outset, Canadian airmen understood its significance, and, as a matter of course, they sought to contribute to the complex of forces necessary to build the nuclear deterrent posture.[16]

"With the dropping of *Fat Man* and *Little Boy* on the cities of Hiroshima and Nagasaki, the apocryphal pre-war theories of Douhet appeared to have been borne out."

The Korean War generated a brief resurgence of interest in other roles of airpower. During its course, airpower roles that had been central to the actual fighting during the Second World War

Because of the perception of the overwhelming threat posed by the Soviet Union, and because of the overwhelming importance of the atomic weapon as a means to counter that threat, the vast majority of thinking about the future of airpower focused almost exclusively upon that aspect. For Canada, two roles became paramount. The first was the creation and deployment of an Air Division to Europe to support NATO. In this forum, for over 40 years, the RCAF – and later the Canadian Air Force – stood the long watch of the Cold War. Even though the roles of these forward deployed forces would evolve and change over that time, the overall principal mandate remained to support NATO's effort to provide forward defence, a nuclear firebreak, and a nuclear strike capability. The second major focus for the RCAF, and again, later the Canadian Air Force, was the creation of North American Air Defence Command (NORAD – Later North American *Aerospace* Defence Command – Ed.) as a means to secure North America from a Soviet air attack, and later, to provide early warning of a missile attack. Other roles were seen as being of secondary, or even tertiary, importance.[17] Thus, to some extent, Canada's air forces throughout the Cold War became narrowly focused and narrowly conceived. In this, Canada was not alone. Aside from the USAF, no Western air force was able to deploy the full range of airpower capabilities, and even for the United States Air Force, this proved to be a major challenge.[18]

DND photo

A later Canadian Cold War stalwart in German skies – the Canadair CF-104 *Starfighter*.

While the narrow focus of the RCAF and its successors is at least understandable, in that the threat posed by the Soviet Union and the Warsaw Pact was seen as very real and very dangerous, in the post-Cold War era to date, it is proving somewhat difficult to break out of old thought patterns. In some ways, Canada's air force in the post-Cold War era, like other air forces, has suffered from a variant of what the respected military analyst with the RAND Corporation, Carl Builder, termed the *Icarus Syndrome*.[19] Builder intimated that the USAF had lost its way, and that rampant and pervasive *stove piping* was a significant impediment to both individual and institutional development. Although Builder did not profess to have *the* answer to the problem, he saw part of the corrective as being a sustained and fundamental effort to understand airpower in a holistic fashion, rather than from a role-specific perspective.

In Builder's view, one of the contributing factors to the USAF's dilemma in the late 1980s and early 1990s was a predisposition to engage in *narrow, technological, platform,* and *role-specific* thinking.[20] This resulted in a form of institutional dogma, not unlike that which coloured the debates regarding airpower in the 1920s and 1930s. To avoid the consequences that plagued air forces during those years, Builder proposed that should the USAF – and perhaps by inference other air forces – "...redefine its mission so as to be rationalized with history and future trends, [be] less chauvinistic in its claims and demands, and [be] embracing rather than discriminating among its contributors and practitioners, then the Air Force has a fair chance at creating a vibrant, committed military institution."[21]

"The immediate problem in the 1990s was seen to be one of defending *core* capability, however that can be defined."

By the end of the Cold War, or, perhaps more appropriately, by the early-to-mid 1990s, it could be argued that the combination of the *Icarus Syndrome*, historical drag, budget constraints, and limited strategic thinking and vision confronted Canada's air forces with a situation not unlike that which they faced throughout the inter-war period. The immediate problem in the 1990s was seen to be one of defending the *core capability*, however that can be defined. In a perverse way, it was almost a question of how low force levels could be driven. Yet, at the same time as this was going on, the debate over the vast new prospects of airpower was moving inexorably forward. The Gulf War of 1991 held out new promises for airpower. Allowing for the extreme rhetorical flourishes on the part of some airpower proponents, it was clear that airpower did indeed stand at the threshold of new vistas and new possibilities.

Editor's Note – Doctor Robertson will conclude this article in the Spring 2008 edition.

CMJ

NOTES

1. General (ret'd) Paul Manson, "Air Force Acquisition" in Richard Gimblett, (ed.) *Creating an Acquisition Model That Delivers*, (Ottawa, CDAI, April 2006.) p. 40. When General Manson wrote this paper, decisions with respect to the acquisition of the CC177 *Globemaster III* had not been finalized.
2. Max Boot, *War Made New*, (New York: Gotham Books, 2006.) p. 471.
3. Stephen Harris and Brereton Greenhous, "British and Commonwealth Air Forces," in *Aerospace Historian*, Vol. 31, No. 1, 1984, p. 51.
4. There are some notable exceptions to this dismal situation. John English for one, in his *Failure in High Command: The Canadian Army and the Normandy Campaign* (Ottawa: Golden Dog Press, 1995), has attempted to provide not only an historical accounting of a particular episode in Canada's military history, but also to draw from this larger issues – lessons if you will. While not everyone agrees with English's interpretations, the study of Canadian military history is better for his efforts.
5. Desmond Morton, *Understanding Canadian Defence* (Toronto: Penguin Books, 2003).
6. Sir Michael Howard, "The Use and Abuse of Military History," in *Journal of the Royal United Services Institute*, Vol. 107, February 1962, p. 6.
7. Sir Michael Howard, "Military Science in an Age of Peace," in *Journal of the Royal United Services Institute*, No. 119, March 1974, p. 4.
8. W.A.B. Douglas, *The Creation of a National Air Force: The Official History of the Royal Canadian Air Force, Volume II*, (Toronto: University of Toronto Press, 1986), p. 36.
9. Public Record Office, Air 8/2, Committee on Air Organisation and Home Defence Against Air Raids, 17 August 1917.
10. PRO, Air 8/2, Committee on Air Organisation and Home Defence Against Air Raids, 17 August 1917.
11. David MacIsaac, "Voices from the Central Blue," in Peter Paret (ed.) *Makers of Modern Strategy*, (Oxford: Oxford University Press, 1986), p. 629.
12. Douglas, p. 36.
13. For an interesting discussion of the nature of theories of air power see I.B. Holley, "Reflections on the Search for Airpower Theory," in Phillip Meilinger (ed.), *The Paths of Heaven: The Evolution of Airpower Theory* (Maxwell AL: Air University Press, 1997), pp. 579-599.
14. Unfortunately, the fourth volume of the official history of the RCAF fell victim to the defence cuts of the early 1990s, and this vital question remains unexplored. Arguably, the RCAF has been badly served by historians. For the most part, historical treatments have tended to focus upon aircraft, technology, squadron histories, individual memoirs, and the like. Major efforts at synthesizing Canada's overall airpower experience are lacking. Unless efforts are made to redress this situation, the nation runs the risk of losing part of its heritage, and, perhaps more alarmingly, it runs the risk of repeating the experience of the 1930s, with all the consequences that were embodied in the Second World War experience.
15. One need only examine the efforts to assess the effectiveness of the strategic bombing campaign during the Second World War. Both the United States Strategic Bombing Survey (USSBS) and the British Bombing Survey Unit (BBSU) have been seen by some historians as efforts to cast strategic bombing in a favourable light. Thomas Hughes, in a paper presented at the Royal Military College of Canada 25th Military History Symposium, has provided an insightful and incisive analysis of the machinations surrounding creation and work of the USSBS. (Hughes, "Remembering War: The United States Air Force, 1945-1950," unpublished paper presented at the 25th RMC Military History Symposium, 21 March 2003). Similar controversy surrounds the work of the BBSU, which remained classified for years after the Second World War. For an analysis of the BBSU see Sebastian Cox (ed.), *The Strategic Air War Against Germany, 1939-1945: The Official Report of the British Bombing Survey Unit* (London: Frank Cass, 1998). There has been lively debate over the effectiveness of the strategic bomber offensive, a debate that continues today. See, for example Richard Overy, *Why The Allies Won* (New York: Norton, 1995). Overy and others argue, correctly I believe, that the Combined Bomber Offensive forced the Germans to deflect considerable resources towards efforts to mount an air defence of the homeland, and that this contributed to the invasion of the European continent by Allied land forces, and, ultimately, to the invasion of the German homeland.
16. The story of the RCAF in the early post-Second World War years remains largely untold, or, at the very least, *poorly* told. Although there are numerous discussions of higher defence policy planning, the particular problems of force development, force structure, and doctrinal development have been largely ignored. This is a field that is rich with possibilities for enterprising historians and graduate students seeking to explore an important aspect of Canada's military history. More importantly, opportunities abound to contribute to the development of a wider appreciation of Canada's role in the Cold War, and to an understanding of a larger Canadian *strategic culture*.
17. This is not intended to ignore the development of airborne anti-submarine warfare (ASW), tactical airpower in support of land forces, rotary wing aviation, and other airpower roles. These roles, and the capabilities necessary to execute them, were worked out in cooperation with naval and land forces. However, it is probably fair to say that they were worked out in response to requests or pressure from armies and navies, rather than from air force initiatives.
18. Canada's Cold War history remains virtually a blank slate. While there have been some recent entries onto the field – Sean Maloney, and Andrew Richter stand out – there remains much to be done. A cursory perusal of history departments across the country, however, gives little indication that Cold War history is much of an interest or priority. To some extent, this is not surprising, given the paucity of interest in military history generally.
19. Carl Builder, *The Icarus Syndrome: The Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the US Air Force* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1996).
20. *Ibid.*, pp 281-291.
21. *Ibid.*, p. 282.

NASA photo

The Blue Marble.

US SPACE POLICY AND THE EMERGING INTERNATIONAL ENVIRONMENT: COOPERATION AND COMPETITION

by Paul T. Mitchell

Introduction

In 2006, the Bush administration updated the ten-year-old space policy of the Clinton administration. Comment on the new policy has pointed explicitly to the change in language between the two policies. To a certain extent, the growing unpopularity of the Bush administration, especially within the American scientific community, has coloured opinion on the new policy, despite the fact that much of the material within the two policies is functionally similar. While not departing from the objectives of the Clinton policy, the Bush policy, in many respects, is far more explicit on aspects of national security. In terms of international cooperation and its stance on arms control, the Bush policy has moved the markers considerably from its predecessor. More than anything else, these changes point to new attitudes on the nature of the shifts in the international environment since the end of the Cold War. In many respects, the attitudinal shifts go beyond simple American party politics, and they reflect changing attitudes of Americans towards the international environment.

"In terms of international cooperation and its stance on arms control, the Bush policy has moved the markers considerably from its predecessor."

The Bush and Clinton Policies Compared

Structurally, the two documents are roughly similar. Each lays out an introductory series of goals or principles that will guide American policy and actions in space before concentrating upon specific sectors in space activities. The Clinton policy laid out five goals:

- Enhance knowledge of the Earth, the solar system and the universe through human and robotic exploration;
- Strengthen and maintain the national security of the United States;
- Enhance the economic competitiveness, and scientific and technical capabilities of the United States;

Doctor Paul T. Mitchell *is an Associate Professor of Strategic Studies at the S. Rajaratnam School for International Studies in Singapore and the Canadian Forces College in Toronto.*

- Encourage state, local, and private sector investment and use of space technologies; and

- Promote international cooperation to further US domestic, national security, and foreign policies.[1]

By contrast, the Bush policy lists seven principles:

- The United States is committed to the exploration and use of outer space by all nations for peaceful purposes, and for the benefit of all humanity. Consistent with this principle, "peaceful purposes" allow US defence and intelligence-related activities in pursuit of national interests;

- The United States rejects any claims to sovereignty by any nation over outer space or celestial bodies, or any portion thereof, and rejects any limitations on the fundamental right of the United States to operate *in* and acquire data *from* space;

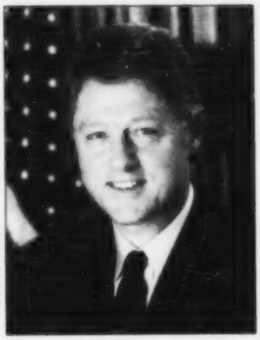
- The United States will seek to cooperate with other nations in the peaceful use of outer space to extend the benefits of space, enhance space exploration, and to protect and promote freedom around the world;

- The United States considers space systems to have the rights of passage *through* and operations *in* space without interference. Consistent with this principle, the United States will view purposeful interference with its space systems as an infringement upon its rights;

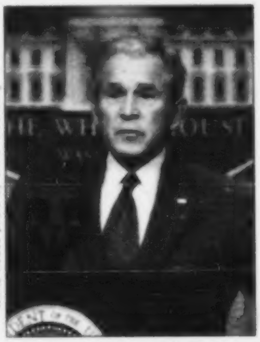
- The United States considers space capabilities – including the ground and space segments and supporting links – vital to its national interests. Consistent with this policy, the United States will: preserve its rights, capabilities, and freedom of action in space; dissuade or deter others from either impeding those rights or developing capabilities intended to do so; take those actions necessary to protect its space capabilities; respond to interference; and deny, if necessary, adversaries the use of space capabilities hostile to US national interests;

- The United States will oppose the development of new legal regimes or other restrictions that seek to prohibit or limit US access *to* or use *of* space. Proposed arms control agreements or restrictions must not impair the rights of the United States to conduct research, development, testing, and operations or other activities in space for US national interests; and

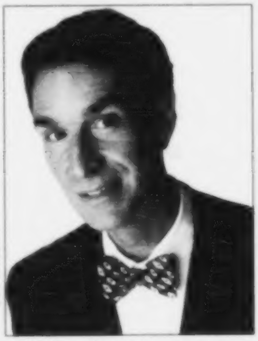
- The United States is committed to encouraging and facilitating a growing and entrepreneurial US commercial space sector. Toward that end, the United States Government will use US commercial space capabilities to the maximum practical extent, consistent with national security.[2]


CMJ collection

President Bill Clinton


White House photo by Chris Greenberg

President George W. Bush


CMJ collection

Bill Nye, "the science guy"

Comparing the two sets of guidelines, then, there are a number of similarities, although their priority is often different. For example, each policy places scientific endeavours at the top of the list. Both policies affirm the importance of space for national security. Each defines "peaceful purposes" in similar language, permitting a whole range of activities that are clearly military in nature. Finally, each claim sovereign rights of passage in order to prevent foreign interference with the missions of spacecraft. The Bush policy is considerably more detailed in terms of its discussion of how space affects the sovereign rights of the United States. While only a single goal of the Clinton policy deals with national security, five of the seven Bush principles deal with aspects of how America pursues its national security.

This aspect of the new policy has attracted considerable critical attention, particularly in the scientific community. Louis Friedman of the Planetary Society called the policy "belligerent and bellicose ... reminiscent of a schoolyard bully." Bill Nye, the Society's vice president, was even more direct, calling it "creepy." Theresa Hitchens, a noted space analyst with the Center for Defense Information in Washington, welcomed what cooperative language was in the policy, but cautioned that its "...spirit (was) undercut by language that indicates any such cooperation will be forthcoming on strictly US terms.[3]

It is true that there is a significant change in emphasis between the two policies. The Bush policy notes, "...[that] freedom of action in space is as important to the United States as air power and sea power."[4] By contrast, the Clinton policy noted in its introduction: "The United States will pursue greater levels of partnership and cooperation in national and international space activities and work with other nations to ensure the continued exploration and use of outer space for peaceful purposes."[5]

The two policies also differ considerably in terms of how they specify the nature of international cooperation. The Clinton policy is much more detailed in this area, listing six objectives, including enhanced relations between the US

> **"The two policies also differ considerably in terms of how they specify the nature of international cooperation."**

and its allies, as well as Russia. The Bush policy is much terser, listing only a single goal. Finally, the Bush policy adopts a significantly different approach to the relationship between space and arms control. Non-proliferation and arms control are explicit goals that are listed under "Inter-sector guidelines." The Bush policy, however, notes that it will oppose "new legal regimes" that "seek to prohibit or limit US access to or use of space." Hitchens describes this as evidence of the policy's "active hostility to the concept of collective security."

Given the unilateralist proclivity of the Bush administration, one does not have to scrutinize the new space policy to detect a disdain of collective security. Nevertheless, a close examination of the 1996 document demonstrates that the new Bush policy has not departed far from that of Clinton. Freedom of access is an important goal that shaped the Clinton approach to arms control. For example: "Consistent with treaty obligations, the United States will develop, operate, and maintain space control capabilities to ensure freedom of action in space and, if directed, deny such freedom of action to adversaries."[6] Similarly, arms control is evaluated not simply for its own sake but in terms of how it contributes to American national security.[7] Even before the Bush withdrawal from the ABM treaty, the Clinton policy emphasized the importance of an anti-ballistic missile program, " ..as a hedge against the emergence of a long-range ballistic missile threat to the United States."[8] However, it is the words "the United States will oppose the development of new legal regimes or other restrictions that seek to prohibit or limit US access to or use of space" that have provoked criticism of the new Bush policy.

The resignation of Defense Secretary Donald Rumsfeld following the disastrous November 2006 election, together with the Bush administration's willingness to pursue much more multilateral policies with respect to both the Iranian and North Korean nuclear programs, may indicate a certain moderation in the Bush administration. Thus, the new National Space Policy may be somewhat of a throwback to the style of the early, more unilateral, days of the administration. In many ways, however, the policy is more reminiscent of the first Bush administration's 1992 Defense Planning Guidance.

Unilateralist Approaches to the Post Cold War Strategic Environment

Since 1992, the United States has quietly but successfully pursued a policy of dominating the strategic military environment to a degree that seeks to deter all other powers from challenging it. In 1992, under the stewardship of Paul Wolfowitz, who later served as Deputy Secretary of Defense under Rumsfeld, the classified *Defense Planning Guidance* (DPG) noted: "We will retain the pre-eminent responsibility for addressing selectively the wrongs which threaten not only our interests but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations."[9]

The 1992 DPG was based upon an inherent skepticism that international cooperation to pursue security goals would be easy to orchestrate, or would be there simply for the asking. Instead of relying upon its own system of alliances, the US "should expect future coalitions to be ad hoc assemblies" and "the US should be postured to act independently when collective action cannot be orchestrated."[10]

The policy did not withstand the withering criticism directed at it from both the media and US allies; the language of the *Defense Planning Guidance* was altered to make it more acceptable, and it appeared to be relegated to the status of a footnote in American security policy. The emergence of George W. Bush's first *National Security Strategy* in the post-September 11 environment strongly recalls the words of the discarded 1992 *Guidance*.[11] Shortly before its publication, Bush noted, in his 2002 address to the graduating class at West Point, that "America has and intends to keep military strength beyond challenge – thereby making the destabilizing arms races of other eras pointless."[12] The undertones of 1992 in subsequent US strategic policy, and the participation of several personalities from the first Bush administration, including Wolfowitz, linked the two policies.

Despite legacies from the earlier Bush administration, it seems that the quest for global military supremacy has always remained part of Pentagon policy,[13] demonstrated by the development of the concept of 'Full Spectrum Dominance' during the mid-1990s. First articulated in the 1995 document *Joint Vision 2010* (JV2010), full-spectrum dominance was supposed to enable the US 'to dominate the full range of military operations from humanitarian assistance, through peace operations, up to and into the highest intensity conflict.'[14] Here was the articulation of a policy that called for American pre-eminence across the full span of military operations, not just in the traditional conventional "force on force" engagement. The goals of the 1992 *Defense Planning Guidance* might have been renounced officially, but they persisted as the sub-text to the development of the US military's response to the Revolution in Military Affairs (RMA).

Thus, the Bush (I) 1992 DPG policy, the Clinton 1995 military policy, and the Bush (II) 2006 policy all trace their inspiration to the emerging international environment that followed the end of the Cold War. The 1992 DPG was a first attempt to come to grips with a world in which US military power was unrivalled by any other nation, and in which the challenges that would confront the United States would stem from issues entirely unconnected with the politics of the previous 50 years. In a word, a world of unipolarity.

NASA photo

Timeless beauty – The *Rho Oph* star forming region, one of the closest to our own solar system. Photographed by NASA's Spitzer Space Telescope.

American Military Power and Global Operations

Despite the United States' ideational influence, the extent of its control over the global economy is open to question. Moreover, a rising tide of anti-Americanism is challenging American "soft power." The status of American military power, however, is largely beyond question, both rhetorically and in practice.[15] The basis of American military primacy has been described in terms of 'command of the commons.' The 'commons' are those areas over which there is no national jurisdiction (most obviously, the sea and outer space), and those areas where military control is difficult to enforce. These areas can be used by all nations if they possess the requisite capability to do so. But because of the ubiquity of America's military power, as opposed to the 'niche' and localized roles played by other states, the United States is able to exploit these more effectively in pursuing its own military ends. More importantly, it may deny the commons to others. Wresting command of the commons from it would require a generalized war, which is clearly currently beyond the capabilities of any other state. Command of the commons in its essence gives the US global military agency or ability to act. When the US confronts its enemies in their own specific areas of local control, they will already have been greatly weakened through diplomatic, economic, and moral isolation, and through standoff military strikes from air, space, and the sea.[16]

Command of the commons is enhanced not simply through the comprehensive nature of American military might but also through its capacity for a global approach to operations. No other state possesses a comparable worldwide network of military outposts in friendly states that provide logistics support for operations distant from the US homeland. The wide-ranging exercises that American forces conduct with the armed forces of allies and security partners also enhance American familiarity with the operational characteristics of international military actors, and with diverse operating environments. Finally, no other state organizes its military activities on a global basis, as does the United States in the form of its *Unified Command Plan* (UCP). The UCP enables the American military to "develop responsive war plans that can generate significant combat power in far corners of the world on relatively short notice."[17]

"The basis of American military primacy has been described in terms of 'command of the commons.'"

The globalized nature of American military power does not obviate the need for allies and other security partners, as every US *National Security Strategy* has pointed out.[18] Some have challenged the notion of unipolarity on this basis, but as Kenneth Waltz, one of the world's foremost authorities in international relations responds, the strong, "have more ways of coping" than weaker powers.[19] The point here is that, at present, America's overwhelming military power apparently provides it with options to structure the world that other states do not possess. In previous eras, this type of dominant power would be of such concern to other powers as to spawn alliances, arms races, and outright political and military confrontation. Some speculate on the gradual evolution of the European Union as a potential counterweight to American hegemony, or debate the rise of China as a potential peer competitor. However, the fact that war between the great powers is now largely 'unthinkable'[20] suggests that American power does not threaten the core interests of other potential rivals in the way that the rise of Spanish, French, German, or, to be sure, Spartan power did in the past. Concern over America's power centres on more generalized unease about global issues confronting all states, such as climate change, religious extremism, and cultural domination in all its varied forms. The generalized nature of these challenges has limited reactions to American power, to considerations largely oriented around methods of restraint and 'socialization' in order to keep American behaviour within acceptable boundaries, much as one would deal with a friendly but unruly dog.[21] The issue for other nations is not wars of rebalancing, but how to engage American power: prodding it into action here, restraining it there. And so, while the US seeks to shape the future of the world, other states seek reflexively to shape America's engagement of it. In the present global society of states, they all have their own 'special relationship' with the US that they seek to leverage.

The Impact of Polarity on Cooperation

International anarchy is the basic cause of international cooperation, as well as its 'Achilles Heel.'[22] Security fears create the need for cooperation, and, yet, the same anarchic conditions lead to doubts as to the reliability of any agreement made at the international level.

Shared interests and threat perceptions create mutually dependent interstate relationships, but do not necessarily ensure perfect cooperation between partners, even within alliances. As a state can never be certain that its partners will fulfil their obligations completely, each state participates with the goal of minimizing its contribution while maximizing each of its partners' obligations.[23]

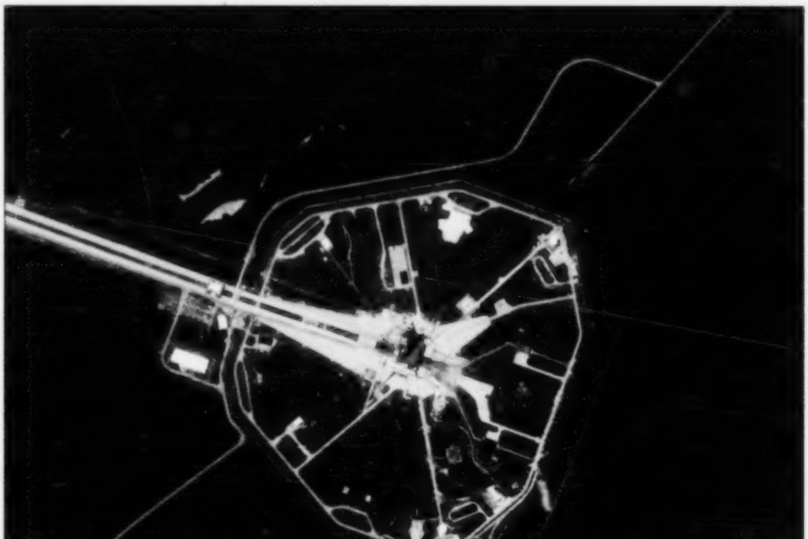
Bargaining over the strategic direction and operational tasks of international agreements assumes the form of placing them deliberately at risk in order to coerce partners into acquiescence. The bargaining power of any state is related to its overall dependency upon its negotiating partners. States that are able to exploit asymmetrical advantages effectively will gain greater bargaining power.[24] Thus, "dependency refers to the degree of harm that partners could inflict on each other by terminating the relationship...."[25] Those with a crucial supply of an important asset, be it military or diplomatic resources, will enjoy enhanced bargaining power with their partners. By threatening to deny access to those resources, they are able to manipulate their partners' fear of abandonment in the hopes of gaining concessions on interests that are in conflict.[26] This has been particularly evident in the American refusal to sign the Kyoto Agreement, in the hopes of controlling the agenda of international climate change policy. Without American compliance, any agreement made at the international level is of relatively little importance.

The dependency of one state upon another is powerfully shaped by international structure through the medium of threat perception. 'Polarity' effectively determines the rigidity of obligations each state owes to its partners. *Multipolar* environments are marked by high degrees of fluidity between partners, whereas *bipolar* environments are far more stable.[27] The present *unipolar* environment has had a distinct impact upon how states approach cooperation. Contemporary agreements are characterized by their 'coalition-like' nature: the speed of their formation, their lack of a strict hierarchy (and thus, the absence of any disciplinary features), and relative lack of strong national interests guiding their creation, and thus, the cost of withdrawing from them is relatively small.[28] Coalition partners may be competitors in other areas, or they may choose to oppose the interests of each other even with respect to related issues. Therefore, a coalition organized around a particular issue area tends to be driven by the state that possesses the maximal set of interests. The level of cooperation it can expect will vary with how closely this set of interests conforms to those of its partners.

In a unipolar environment, a single power represents the sole guarantor of international order. There is an absence of competing powers to impose a substantially different set of norms on international order, and there is general agreement that the norms represent all states' best interests. As such, in the post Cold War period, we have tended to see far more flexible and temporary 'coalitions of the willing,' even when they have involved strict alliance partners such as in the Balkans, the Middle East, and Central Asia, where a variety of NATO partners assisted the US with peace support and anti-terrorism operations.

The Impact of Globalization on Cooperation

The very nature of globalization points to a complex future wherein insecurity is bound up inextricably within the promise of progress. The complex web of interdependent and crosscutting relationships that make up globalization not only makes its precise definition difficult but also leads to considerable uncertainty in terms of its overall long-term social, political, and economic effects.[29] Globalization is inherently political in its tendency to produce both winners and losers, depending upon the nature of this complex interplay of



NASA photo

Space shuttle *Discovery 2006* awaiting launch from the NASA Kennedy Space Center in Florida.

variables within each and every relationship. As each globalized relationship will produce variable outcomes for every participant, it is impossible to blandly characterize the overall process as either 'good' or 'bad,' 'stabilizing' or 'divisive.' As such, globalization is by its nature 'ambiguous,' and, thus, the source of insecurity even as it generates opportunities – enabling and disempowering concurrently.[30]

"Some have suggested that regions prone to instability are part of globalization's crosscutting impacts and varying outcomes."

Some have suggested that regions prone to instability are part of globalization's crosscutting impacts and varying outcomes. Such 'zones of war' produce what others have called 'leaking misery' in the form of terrorism, crime, and refugees (both political and economic) for the 'zones of peace.'[31] The product of this interaction is intervention in failed states involving operations between paramilitaries, conventional forces, and non-government organizations (NGOs), all conducting nation-building, humanitarian assistance, counter-insurgency, indigenous force training, and outright combat operations in what has been described by the US Marine Corps as a 'Three Block War.'[32] In sum, globalization produces an inherently complex security landscape defying any single solution around which international agreement can crystallize easily. This landscape will politically mobilize a multiplicity of interests, stretching across these zones of peace and war, and further complicating efforts to find common ground.

An explicit example of the crosscutting nature of globalization is found in the role that the global web of electronic sinews plays in enhancing communications. The ability of ordinary individuals to inform themselves of international issues has contributed to the emergence of a 'global citizenry,' capable of monitoring state action and insisting upon the application of universalized ethical norms to any state's policy.[33] However, the same technology also permits those less committed to universalized notions of human identity to exploit differences in forms of justice, and, actually, to provoke violence between communities. The spectacle of globalized riots and demonstrations against the negative portrayal of the Prophet Mohammed in cartoons from an obscure Danish newspaper in early 2006 points to the fragmenting effect that global communications may possess.

As Sir Lawrence Freedman, Professor of War Studies at King's College in London, has noted: "A world in which threats are real enough but do not come from other Great Powers is bound to ask different questions of an alliance than one which is focused on deterring or fighting a major war."[34] The questions that will be asked of any partnership of powers will revolve around issues of risks that are unevenly shared between these powers. What is striking about this condition is the necessarily subjective context in which consideration of potential policy alternatives takes place. The uneven nature of risk implies highly contextualized and individualistic definitions of what constitutes the 'correct' course of action. Modern democratic societies, politically mobilized by considerations of peace and war, are particularly prone to such definitions.

Space, Military Power, and the Global Spread of Technology

To bring this back to a consideration of how space impacts on national security, it is clear that American military primacy and thus the underpinnings of American global power, are underwritten substantially by the growing importance of space. America's ability to project and sustain military power across the face of the globe, unmatched by any other power – either now or for the foreseeable future – is underwritten by the capabilities it possesses in outer space. Global operations are critically dependent upon satellite communications, overhead surveillance of the entire electromagnetic spectrum, and space-based navigational/timing assets. Losing access to these features would reduce America's ability to act rapidly on a global scale to a considerable degree.

The complexity of globalization has similar effects in outer space. Two features – the growing ability of smaller powers to access and use space and the growing commercialization of space – mean that significantly more players are entering the space arena. This development has a dual nature, however. On one hand, it is to be celebrated as it marks the growing development and sophistication of national economies and human ingenuity across the face of the planet. However, the meaning of this growth in capability and human ingenuity for specific and narrow interests is much more uncertain and worrisome.

The end of the Cold War and the collapse of the bipolar political structure have removed the political lenses through which it was possible to regard technological development and relate it into a larger security framework. As political and atmospheric scientist Doctor Jürgen Scheffran points out, the Cold War, with its clearly defined enemy, simplified the problem of evaluating "dual use" technology. In and of themselves, science and technology are morally neutral; the goals to which they are employed give them their moral character. However, the nature of morality is itself mediated through political and social lenses, imposed by the state and local culture. Proper and improper use of technology are "moral judgements based on the viewpoints and values of those who judge."[35] Thus, Iran justifies its search for an indigenous capability to enrich uranium within the principles of the non-proliferation regime (all while ignoring its

"The greater number of players in this market means considerably more complex negotiations in terms of creating and sustaining international agreements."

CMJ collection

The founder of *Virgin Galactic*, Sir Richard Branson demonstrates the potentially refined manner of future space travel.

responsibilities under the same), even as Israel and the United States worry that such pursuits do not reflect any peaceful purpose.

The US has enjoyed uncontested military use of space since the collapse of the Soviet Union. Even during the Cold War, the stabilizing function played by space assets ensured that neither nation seriously sought to jeopardize either their partner's access to space or the use of it for military purposes. However, the asymmetric advantages that space brings to American power could either stimulate other powers to emulate those advantages, or to promote programs aimed at denying them in the first place.

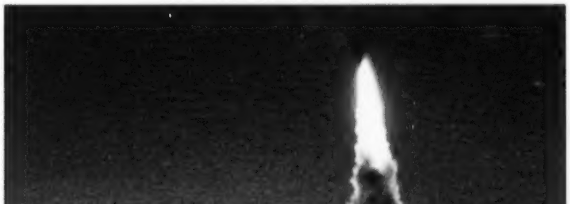
Specifically, the ongoing European *Galileo* navigation program, the reviving Russian *Glonass* program, and the newly announced Chinese *Beidou* program are indicative of the first tendency.[10] America's control of GPS services has allowed it to control the accuracy of satellite navigation signals through their encryption. As more constellations enter the market place, however, and as receiver technology evolves to make use of the growing number of visible navigational satellites, the American control over satellite navigational accuracy will fade quickly, allowing levels of precision previously only available to US military forces and those cleared to receive the encrypted signals.

Shifts in the launch industry also imply a growing capability to affect military events in space. Again, a declining level of control over who uses space, and also what is placed there, as more and more nations and companies enter the space market, confronts the US. The greater number of players in this market means considerably more complex negotiations in terms of creating and sustaining international agreements. As commercial ventures such as *Virgin Galactic* and *Space Adventures* proceed, these companies may also create new business models for space launch, considerably reducing lift costs.

Last, the ongoing advances in computer technologies are permitting both smaller and more capable satellite systems. Concern with respect to the manoeuvrability of so-called "micro" and "nano-sats" have led to proposals for "rules of the road" for "proximity operations."[11] Such rules would be designed to create "space assurance," or the creation of an "environment that best assures space is used for commercial, scientific, and military benefit" in a manner similar to the rules of the road established between the United States and the Soviet Union in their Incidents at Sea (INCSEA) agreement.[12] This was so successful that ultimately the model spread and was adopted by other navies to regulate their interactions with Soviet vessels. What made INCSEA effective, however, was the bipolar environment in which it was conceived. Similar agreements between the Israelis and Palestinians, and within South East Asia, have not worked as effectively, and have broken down during periods of crisis.

Conclusion

It is easy to decry the new Bush space policy as more of the same unilateralist arrogance from an administration already marked by considerable strategic missteps. However, an examination of the policy reveals that it differs only slightly in tone from the



CMJ collection

Military applications: An AS-3 test ABM missile launch from shipboard.

Clinton predecessor. Further, a strong case can be made that it is the strategic environment to which the Bush administration is responding. The growing number of strategic players in the space field, the collapse of the strategic logic underlying bipolarity and the emergence of a new logic associated with unipolarity, and the growing challenges associated with globalization have all caused the Americans to reassess their role in the international environment. It is important to point out that this is an *American* phenomenon as opposed to a *party* phenomenon. In other words, a Democratic president, should one be elected in 2008, is unlikely to make fundamental changes to the tone or tenor of the present policy. Despite differences in the conduct of the Iraq war (and even here, the differences are more in terms of *rhetoric* than in *substance*), both parties are pursuing essentially a bipartisan approach to national security that places heavy emphasis upon the need to maintain American pre-eminence in all fields of military endeavour. More pragmatic, multilateral approaches are unlikely to appear until American power declines, or until other powers emerge to challenge such power. The crossing point for this event, however, is likely to be a period of extreme danger.

CMJ

NOTES

1. The White House, National Science and Technology Council, *Fact Sheet: National Space Policy*, 19 September 1996, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/nstc-8.htm>.
2. The White House, National Science and Technology Council, *US National Space Policy*, 31 August 2006, <http://www.ostp.gov/html/US%20National%20Space%20Policy.pdf>.
3. Theresa Hitchens, "The Bush National Space Policy: Contrasts and Contradictions," 13 October 2006, <http://www.cdi.org>.
4. *US National Space Policy 2006*, p. 1.
5. *US National Space Policy 1996*, p. 1.
6. *Ibid.*, p. 5.
7. *Ibid.*, p. 12.
8. *Ibid.*, p. 5.
9. Barton Gellman, "Pentagon Would Preclude a Rival Superpower," in *Washington Post*, 11 March 1992, p. A1.
10. *Excerpts From 1992 Draft "Defense Planning Guidance,"* <http://www/pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>.
11. For example: "It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first. ... The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively." *The National Security Strategy* of the United States, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss5.html>.
12. Quoted in Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era* (New York: Routledge, 2005), p. 90.
13. It should be remembered that Hubert Vedrine famously described the United States as a *hyper puissance* during the Clinton administration. David Calleo, "Power, Wealth, and Wisdom: The United States and Europe after Iraq," in *The National Interest*, Summer 2003, p. 8.
14. Gen. John Shalikashvili (USA), *Joint Vision 2010* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 1997), p. 25.
15. Of course, this does not imply that the US is militarily omnipotent, as the ongoing insurgencies around the world amply demonstrate. But, as Hanson points out, where smaller powers challenge the US, they do so in their own lands, often using the technology developed by the United States. They have not been able to develop indigenous technology capable of defeating the US, nor are they free to operate in the heartland of North America. Victor Davis Hanson, *Carnage and Culture* (New York: Doubleday, 2001), pp. 443, 453; Barry Posen, "Command of the Commons," in *International Security*, Vol. 28, No. 1, 2003, pp. 8-9.
16. Posen, pp. 8-9.
17. *Ibid.*, pp. 17-18.
18. The first *National Security Strategy* of 1991 lists a whole range of "Interests and Objectives" the US would pursue "in concert with its allies." In the 2002 version, it notes that the US will: "Strengthen alliances to defeat Global Terrorism and work to prevent attacks against us and our friends." <http://www.fas.org/man/docs/91805-nss.htm>. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss3.html>.
19. Kenneth Waltz, "Globalization and American Power," in *The National Interest*, Spring 2000, p. 54. One might point to the ongoing problems with sustaining American military power in Iraq. The point is that any problem in sustaining military force abroad is experienced even more strongly by every other power at the present moment. To quote Charlie Brown on Snoopy: "He isn't much of a dog, but then again, who is?"
20. Jervis, p. 12.
21. *Ibid.*, p. 31.
22. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997) p. 17.
23. *Ibid.* p. 17.
24. Charles W. Kegley Jr., Gregory A. Raymond, *When Trust Breaks Down: Alliance Norms and World Politics* (Columbia SC: University of South Carolina, 1990), p. 55.
25. Snyder, p. 170.
26. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), p. 43; Snyder, p. 171.
27. Raymond Kegley, pp. 266-267.
28. Steven Metz, 'The Effect of Technological Asymmetry on Coalition Operations,' *Problems and Solutions in Future Coalition Operations*, Thomas J. Marshall, Phillip Kaiser, Jon Kessmeier (eds.), (Carlisle PA: US Army War College Strategic Studies Institute, December 1997), p. 56.
29. Ian Clark, *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1997), p. 1. R.J. Barry Jones, *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality* (London: Pinter, 1995), p. 13. Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," in *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 4, 1995, p. 345.
30. Christopher Coker, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, (London: International Institute for Strategic Studies, 2002), p. 21; Ian Clark, *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, p. 18.
31. Coker, p. 25. Mary Kaldor, New and Old Wars: Organised Violence in the Global Era (Cambridge: Polity Press, 1999), p. 70. M. Singer, A. Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*, (Chatham NJ: Chatham House, 1993), pp. 4, 6. Thomas P. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* (New York: Berkley Books, 2004).
32. Frank G. Hoffman, "The New Normalcy," <http://www.fpri.org/enotes/20060512.americawar.hoffman.newnormalcy.html>, Charles C. Krulak, "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War," in *Marines Magazine*, January 1999.
33. Coker, pp. 27 – 31.
34. Lawrence Freedman, "The Transatlantic Agenda: Vision and Counter-Vision," in *Survival*, Vol. 47, No. 4, Winter 2005-06, p. 20.
35. Jürgen Scheffran, "Dual-Use in a New Security Environment: The Case of Missiles and Space," in *INESAP Information Bulletin No. 26*, June 2006, p. 48; Jürgen Scheffran, "The Janus Face of Science and Technology: Inextricable Links, Inalienable Rights, and Double Standards," in *INESAP Information Bulletin No. 26*, June 2006, p. 2.
36. "China Starts to Build Own Satellite Navigation System," *GPS Daily*, Nov. 03, 2006, <http://www.gpsdaily.com>; "Russia's Glonass System Should Cover Whole Country by Late 2007," in *GPS Daily*, 22 November 2006, <http://www.gpsdaily.com>.
37. Matthew Hoey, "Military Space Systems: The Road Ahead," paper presented to Symposium on Non-Proliferation and Disarmament – The Way Forward", 22 October 2005.
38. Michael Katz-Hyman, "Proximity Operations in Space: The Case for a Code of Conduct," in *INESAP Information Bulletin No. 26*, June 2006, p. 64-67.

Photo courtesy of Mike Reyno

NATO AWACS: ALLIANCE KEYSTONE FOR OUT-OF-AREA OPERATIONS

by Pat Dennis

"The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self-defence..." (NATO Strategic Concept, November 1991)

Introduction

The evolution of NATO's *raison d'être* over the past two decades, from a collective defence organization prepared to defend itself against a single monolithic threat, to its current incarnation as a collective security organization actively engaged in multiple military operations, both within the Euro-Atlantic area and well beyond, is a story of extraordinary institutional transformation. That story has continued to confound skeptics, and to defy all claims that NATO is a Cold War relic well past its prime.

But how consensus could ever be achieved among NATO's senior decision-makers, to move from the classic Article V response in defence of an attack through the Fulda Gap to a historic agreement on assuming infinitely more complex (non-Article V) responsibilities for the International Security and Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, is the real story. In fact, this so-called 'leap into the unknown' has occurred gradually, almost imperceptibly at times, and usually in measured phases. More significantly, a closer analysis of precisely how this 'leap' occurred reveals that the principal instrument the Alliance used to engineer such a tectonic shift in NATO political/military doctrine has been the NATO Airborne Early Warning Force (NAEWF), with its complement of 17 Airborne Warning and Control System (AWACS) aircraft, along with seven British AWACS. It is this tiny NATO-controlled air force that, in fact, has provided the crucial keystone for all subsequent NATO out-of-area operations

Looking back to the tumultuous months after the Berlin Wall fell, to the collapse of the Warsaw Pact, and to the subsequent dissolution of the Soviet Union, the genesis of NATO's post Cold War *raison d'être* appears to be rooted in NATO's first post Cold War Strategic Concept, announced at the Rome Summit in November 1991. It provided the key for opening the door to Alliance involvement in what subsequently came to be known as out-of-area operations.

Not surprisingly, after decades of institutional inertia, NATO decision-makers were still quite reluctant to step through that door. Moreover, NATO's sacred principle of

---

Colonel (ret'd) Patrick M. Dennis, OMM, CD, *who holds an MA from the University of Northern Colorado, is a former Aerospace Controller with over 2400 flying hours in NATO and US AWACS. Throughout his career, he accumulated extensive staff and line experience within NATO, and also served as the Canadian Forces Defence Attaché to Israel from 2001 to 2004. He is a graduate of both the United States Joint Forces Staff College, and the NATO Defence College in Rome.*

consensus decision-making seemed to all but guarantee that any agreement on such operations would be virtually impossible to achieve. Nevertheless, to help ease member nations through this narrow and difficult passage, the NATO Military Authorities (NMA) had, in their strategic quiver, the aforementioned NATO-owned, multi-purpose and multi-national force of NATO AWACS. It was not only rapidly deployable, but, as a military unit under NATO's direct strategic control, it could also be deployed unilaterally by the NMAs (at least initially) without political debate.

"Not surprisingly, after decades of institutional inertia, NATO decision makers were still quite reluctant to step through that door."

And, unlike the Standing Naval Force Atlantic and its soon-to-be-formed sister, the Standing Naval Force Mediterranean, the NATO Airborne Early Warning Force could also be deployed anywhere within the Euro-Atlantic area in a matter of hours. Indeed, where in the past NATO might take days or weeks to consult, to agree upon, and to execute a military response, the Alliance now found itself operating in a new paradigm, whereby NATO forces committed to a crisis could, in fact, respond on the same day, leaving decision-makers little or no time to consider the long-term consequences of such a deployment.

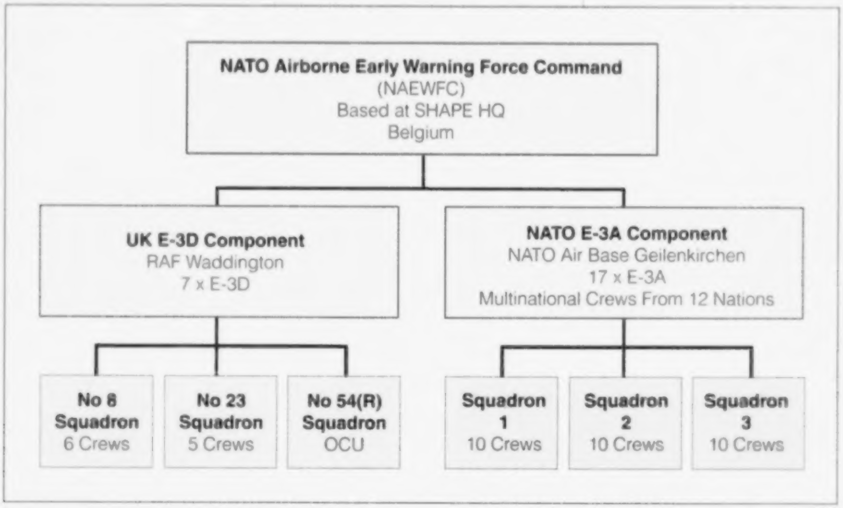
Therefore, in this context, one is led to examine the pivotal role that the NATO Airborne Early Warning Force has played, both as a diplomatic tool and as a keystone in the transformation of NATO from a collective defence organization focused primarily upon self-defence, to a collective security and crisis management organization focused upon out-of-area operations. Arguably, without such a precedent-setting foil it is highly unlikely that NATO ever would have found the subsequent courage to deploy ground forces into the Balkans, to assume command of all coalition forces in Afghanistan, and, ultimately, to evolve into the geo-strategic player that it is today.

Background

NATO and the US AWACS Experience

The establishment of the NAEW Force has much of its roots in the American pioneer experience with modern AEW aircraft. Essentially it was during the Vietnam War, when the US employed EC-121 Lockheed *Constellation* AEW aircraft in a variety of air battle management and combat support roles, that air commanders began to recognize the great potential of these assets to influence not only the air domain but events upon the land and sea as well. Hence, the US decision in 1965 to produce a modern fleet of AWACS, and to deploy them in sufficient numbers to not only control theatre airspace but through a show of force, to possibly influence political events as well.

Despite much controversy and major reductions in the scope of the program, the first of 34 E-3A *Sentry* AWACS aircraft was delivered to its operational unit in March 1977.[1] And, shortly after reaching initial operational capability, the US began to deploy its AWACS fleet to potential crises around the world. For example, in 1979 AWACS aircraft were sent to Korea as a show of force in the wake of President Park's assassination. A year later, the US established a forward operating base in Okinawa to monitor ongoing confrontations on the Korean peninsula. Then, later that year, in response to heightening tensions in Poland, and with Soviet forces massing on the Polish frontier, the US supplied NATO with four AWACS to help better monitor the border situation. Subsequently, this well-honed strategy of 'AWACS diplomacy,' a much more benign version of gunboat diplomacy from another century, quickly became the standard first-response option in the US political/military decision matrix. It would soon become a similar option for NATO decision-makers as well.



NATO Acquires Its Own Fleet of AWACS Aircraft

In the early1970s, NATO struggled with finding a way to deal effectively with the multiple potential threats posed by high-speed, low-altitude Warsaw Pact bombers – against which its vast network of ground-based radars had serious and limited detection capabilities. The need to confront such a threat was deemed an "urgent requirement" by the NATO Military Authorities.[2] But, if AWACS was indeed the solution, it would have to compete for limited financial

> "The net result for NATO is the diplomatic equivalent of: 'In for a penny, in for a pound.'"

resources with other military priorities – such as new main battle tanks, fighter aircraft, and modern warships. Military priorities aside though, NATO had an even greater obstacle to overcome when considering an acquisition decision – the requirement to reconcile the national aspirations of 16 sovereign nations, or what Arnold Tessmer referred to as, "...the delightfully maddening confusion and dynamism of parallel decision-making in (16) capitals."[3]

Early in Tessmer's seminal study, *Politics of Compromise: NATO and AWACS (1988)*, we learn that "the acquisition of AWACS" was "...a genuine test of political solidarity," for never before had NATO nations "agreed to pool resources to acquire a collectively owned and operated defense asset."[4] That said, in late 1978, NATO defence ministers approved the acquisition of 18 AWACS aircraft.[5]

Consensus Decision-Making at NATO: A Fundamental Principle

However, upon closer analysis, the nature of this procurement decision appears to be rooted in NATO's intricate consultative process, and in competing national agendas. More importantly, with respect to the future employment of NATO AWACS, this was a marathon political process that forever marked the NAEWF as an instrument of political will at the strategic level, and not merely an operational tool for military field commanders. Consequently, any appreciation of how NATO AWACS became *the* political/military keystone for Alliance out-of-area operations must include the exploration of relevant aspects of the decision-making process itself at NATO, which, in fact, is fundamental to any overall understanding of NATO's post Cold War journey from the Balkans to Afghanistan.

First, the genesis of any military action by NATO usually begins with draft advice prepared by the International Military Staff (IMS) at NATO Headquarters for consideration by the Military Committee (MC). Second, once the MC has achieved consensus on a particular course of action, this advice is forwarded via the NATO International Staff (IS) to the national permanent representatives (PermReps) for their consideration. When the PermReps receive advice from the MC, the process of discussion and consultation is repeated at this "political" level until consensus is achieved yet again. Not surprisingly, however, the final agreed-upon course of action is a political decision that often bears scant resemblance to that document first tabled in the Military Committee.

At first glance, this process, which, by its very nature, commits the Alliance as a whole to a given military action, is arguably imbued with a host of checks and balances, and with what appears to be the necessary 'off-ramps' essential to reversing or modifying such decisions. In practice, however, "Alliance" decisions, once agreed upon, are not only binding, but, for all practical purposes, they are virtually irrevocable. This is NATO's consensus decision-making process, whereby each member nation has been duly consulted, and where hard-won agreements have been reached by "common consent." Therefore, to reverse or suspend such an agreement likely would undermine the entire consultation and consensus-building process. Moreover, those decisions regarding out-of-area operations are generally reached only after very lengthy consultations, and are, by virtue of their delicate diplomatic nature, rarely reversed, but rather are transformed, reinforced, or enhanced in subsequent collateral decisions.

The net result for NATO is the diplomatic equivalent of: 'In for a penny, in for a pound.' In short, once committed, the Alliance never retreats. And, in fact, once NATO AWACS are deployed, subsequent decisions affecting these operations invariably lead to an escalation in NATO's response to a given crisis, and, often, to a deepening political commitment, which frequently bears little resemblance to the original Alliance agreement on how to respond to that crisis.

NATO file photo

NATO Focus Moves Out of Area: AWACS and the First Gulf War

On 2 August 1990, Iraqi forces invaded Kuwait. NATO's response was modest at first, but, nevertheless, very significant. Within days, in what would come to be known in NATO as *Operation Anchor Guard*, the Alliance dispatched a number of NATO AWACS aircraft to operate in eastern Turkey, ostensibly to safeguard the southern border of a member nation. Subsequently, as Franco Veltri points out in his history of Allied Forces Southern

DND photo FA2006-0294

A multinational NATO AWACS crew working *Exercise Maple Flag XXXIX* at Cold Lake Alberta, 18 May 2006.

Europe (AFSOUTH), "the term 'out-of-area', for years a taboo if associated with NATO, became a matter of open discussion at (the) political level..."[6]

In the years since *Anchor Guard* concluded, NATO has characterized its involvement in this first Gulf War as "indirect." In fact, Mr. Veltri has written that, "NATO as such was not involved" in the Gulf War. Reality, however, is much different. To be specific, on the second night of the air campaign, US attack aircraft en route to their targets in Iraq began to check in on NATO AWACS control frequencies. In a historic and unprecedented move, the NATO crew (now operating less than 60 miles from the Iraqi border) immediately switched from a routine surveillance and reporting mode to a full combat support role, and assisted with the marshalling of these US forces, passed confirmatory Air Tasking Order information and supported the Coalition forces wherever possible. This included the warning off of one returning attack aircraft that was about to penetrate Syrian airspace.[7,8]

> "The negotiations were highly successful, as were collateral discussions with the Austrian government..."

The fact that NATO AWACS crews were then directed not to mention any Coalition activities in their standard post sortie mission reports (MISREP)[9] helps to explain why NATO's public position on the war has always been one of non-involvement, how the media believed this to be true, and how it was possible for this myth to become entrenched subsequently in NATO historical accounts. The facts, however, paint an entirely different picture. Clearly, NATO AWACS crews, flying what can only be described as combat support missions,[10] operating under the guise of *Operation Anchor Guard*, and ably assisted by NATO ground environment personnel in Turkey, all became full participants in the air portion of what had now become *Operation Desert Storm*.[11]

AWACS, the Rome Summit, and NATO's New Strategic Concept (1991)

Nine months later, NATO Heads of State and Government meeting in Rome, (November 1991), decided "to open a new chapter in the history of (the) Alliance..." and approved a new "Strategic Concept" which underscored the crucial importance of crisis management and noted that, "... Allies could ...be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions."[12]

NATO clearly was now prepared to step out on the global security stage, and, in the NAEW Force, it already had a ready capability that could serve such a broad concept of security. Specifically, NATO AWACS offered the requisite strategic flexibility, survivability, versatility, and reliability – in short, a made-to-order multi-national force multiplier.[13] NATO only needed to have the necessary legitimacy to use such a force, and, in short order, the United Nations would provide just that legitimacy.

NATO, the CSCE (Commission for Security and Cooperation in Europe), and the United Nations

The year 1991 also witnessed the beginning of the break-up of the Republic of Yugoslavia. By September, civil war had broken out, and the United Nations issued the first of what would be 118 separate Security Council Resolutions (UNSCRs) relating to the former Yugoslavia. These led, *inter alia*, to a "general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia,"[14] the establishment of the UN Protection Force (UNPROFOR),[15] and, on 30 May 1992, to a complete air, land, and sea embargo on any trade, financial transaction, or movement to and from the Republic.

It was in this context of what was now a full-blown Balkan crisis that NATO agreed, in June 1992, "...to support, on a case-by-case basis... peacekeeping activities under the responsibility of the CSCE..." and, perhaps more significantly, reiterated its "... commitment to strengthening that organisation's ability to carry out its larger endeavours for world peace."[16] Clearly, the leap from regional defensive alliance to being a geo-strategic crisis manager was all but complete. And the key "capacity" required by the Alliance "to assist" the CSCE was already in place – NATO AWACS.

NATO AWACS and the Balkans

Over the next eight years, the Alliance would make dozens of critical decisions that would see its role in the Balkans evolve dramatically from observer to crisis manager, and, ultimately, to peace enforcer. And, as NATO political and military involvement expanded in the region, each escalatory

NATO file photo

NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer (centre) onboard an AWACS aircraft, in conversation with two *Luftwaffe* controllers, 16 March 2006.

step would be preceded by a corresponding increase in AWACS taskings. Major milestones in this process included:

- ***Operation Maritime Monitor:*** In July 1992, NATO and the Western European Union (WEU) launched "a coordinated maritime operation in the Adriatic to monitor compliance with UN Resolutions concerning the embargo on Yugoslavia."[17] This "maritime" mission was to be executed by the Standing Naval Force Mediterranean – STANAVFORMED... and other assets as appropriate."[18] Other assets included 24-hour radar coverage of the Adriatic Sea by the NAEW Force, to include newly commissioned British E-3Ds, and French E-3F AWACS.

- ***Operation Sky Monitor:*** The September 1992 shoot-down of an Italian Air Force transport attempting to deliver humanitarian aid to Sarajevo prompted the UN to establish a ban on (non NATO/UN) military flights in the air space of Bosnia..."[19] NATO's first response was to establish a No Fly Zone (NFZ) over Bosnia, using AWACS to monitor the situation and to report compliance. Second, in order to optimize AWACS radar coverage over the mountainous terrain of Bosnia, a new surveillance orbit was established over the eastern Adriatic, that, in another historical precedent, took NAEW aircraft outside NATO airspace for the first time. Third, to improve low-level radar coverage further, NATO staff travelled to Budapest, Hungary, to negotiate with this former Warsaw Pact nation the necessary permissions to establish a NATO AWACS orbit over that country.[20] The negotiations were highly successful, as were collateral discussions with the Austrian government that were needed to obtain authorization for AWACS aircraft to transit Austrian airspace en route to Hungary. And, on 31 October, the NAEW Force commenced '24/7' operations in Hungarian sovereign airspace – certainly out of area, and far beyond NATO's geographic borders.

- ***Operation Maritime Guard/ Sharp Guard:*** In November 1992, the UN called for actual enforcement of the sea embargo to include halting and searching all ships of interest.[21] This resulted in *Operation Maritime Guard* and, later, *Operation Sharp Guard* – the first operations of their kind in NATO history. AWACS and its sophisticated maritime radar would play a crucial role in these operations, providing NATO and WEU ships with long-range sea surveillance coverage, without which it would have been impossible for those sea-based assets to execute their mission successfully.

- ***Operation Deny Flight:*** Since the establishment of the NFZ over Bosnia, both NATO AWACS and UNPROFOR had reported widespread violations of the ban on military flights. Consequently, on 31 March 1993, the UN banned all fixed and rotary wing flights in Bosnia, and authorized "...all necessary measures" to enforce compliance with this ban.[22] Significantly, this was language rarely used by the UN, and never before used in NATO. Two weeks later, NATO began to "enforce" the NFZ over Bosnia, using NATO AWACS and NATO-assigned fighters in what was now known as *Operation Deny Flight*.

- ***NATO Support to UN Safe Areas:*** Within days of the start of *Deny Flight*, the UN was receiving alarming reports that Bosnian Serb paramilitary units were continuing "deliberate and armed attacks" against innocent civilians.[23] In response, the UN established Srebrenica as a safe area, and, three weeks later, created similar safe areas in Sarajevo, Tuzla, Bihac, Gorazde, and Zepa.[24] Then, in June 1993, the UN authorized NATO, "...[to use] all necessary measures through the use of airpower..." to assist UNPROFOR with

protection of the safe areas.[25] For its part, AWACS would again play a critical combat support role in ensuring that the "necessary measures" (i.e. close air support) were effectively executed.

- ***NATO's First Air-to-Air Combat:*** On 28 February 1994, NATO AWACS detected six Bosnian Serb *Super Galeb* light attack aircraft violating the NFZ, apparently en route to a bombing mission on the Muslim-held town of Novi Travnik. In response, AWACS immediately vectored fighters to the *Galebs'* location, and, in accordance with the rules of engagement, broadcast warnings to the violators to "land or exit the No Fly Zone or be engaged."[26] The Serbs did not comply and, within five minutes, four of the six *Galebs* had been shot down by two pairs of fighters, while the remaining two *Galebs* were able to exit the NFZ.[27] This was, without question, a historic day for NATO. Fighters flying a NATO mission under NATO AWACS control had, for the very first time, used lethal force in prosecuting the NFZ over Bosnia. The news stunned the Alliance, mostly because, in the 45-year history of NATO, it had simply never happened before. And it had all happened out of area...

- ***NATO's First Air-to-Ground Combat:*** The next crucial role tasked to the NAEW Force was to act as airborne mission commander for NATO fighter-bombers conducting air strikes launched in support of UNPROFOR. In the event, NATO first began pinpoint air-to-ground attacks in April 1994, when UNPROFOR military observers in Gorazde had asked for NATO air protection. This Close Air Support (CAS) mission then continued throughout Bosnia for the next year.

- ***NATO Launches Major Attack on Serbian Airfield:*** In November 1994, Bosnian Serb aircraft conducted two attacks in the Bihac area of Bosnia. In response, on 21 November, NATO conducted a major air strike on the Udbina airfield in Serb-held Croatia involving 39 combat and combat-support aircraft, all directly under NATO AWACS control. This was the first major air attack of its kind in the history of NATO.[28]

- ***NATO Goes to War:*** The catalyst that generated NATO's next historic decision was twofold: first, in July 1995 at Srebrenica, the massacre of close to 8000 unarmed Bosnian Muslim men and boys,[29] and secondly, on 28 August 1995, a deadly mortar attack at a market in Sarajevo – and both locations were UN-designated safe areas. Although the source of the mortar attack has never been proven, it was assumed to come from the Bosnian Serbs. Clearly, UN demands for the Bosnian Serbs to withdraw at least 20 kilometres from any UN safe area had been completely ignored (i.e., the towns of Zepa and Srebrenica had both been overrun in recent months.) Consequently, NATO and UNPROFOR "...jointly ordered the execution of *Operation Deliberate Force*."[30] Remarkably, the NATO air campaign lasted only 11 days, not including a four-day suspension after the first 48 hours (30 August – 4 September 1995) to allow the Serbs to comply. They did not, and, thus, the bombing resumed. NATO aircraft, under the direct control of the NAEW Force, flew over 3500 sorties and dropped more than 1000 bombs against nearly 350 separate targets. In short, for two weeks NATO went to war. When it was over, designated safe areas no longer were threatened or under attack.

- ***Enforcing the Peace in Bosnia:*** In the aftermath of *Deliberate Force*, and concomitant Croatian and Bosnian-Croat military offensives, Bosnian Serb para-military forces had been critically weakened. Consequently, on 21 November 1995, in Dayton, Ohio, "...the leaders of Bosnia, Serbia, and Croatia agreed to end a war."[31] On 20 December, *Deny Flight* operations ceased. NATO's 970-day peace support air operation was finally over. Looking back, in his 2005 article *Crossing the Rubicon*, Professor Ryan C. Hendrickson declared that *Operation Deliberate Force* had "...effectively ended the "out-of-area" debate that had dominated intra-Alliance discussions on NATO's role since the end of the Cold War."[32] Poised on the "other bank of the Rubicon," NATO now began an entirely new era as a peacemaker, peace enforcer and peacekeeper, and thus silenced any further criticism that it had "to go 'out of area' or it would go 'out of business.'"[33]

NATO File photo

- ***NATO IFOR and NATO SFOR:*** That new era began where the old one had ended – in Bosnia, with a very robust NATO-led Implementation Force (IFOR), supported by NATO AWACS, along with a fleet of NATO-assigned fighters in a new mission called *Operation Decisive Endeavour* – designed to maintain complete NATO air dominance in the Balkans. Within a year, however, and despite the most sanguine expectations, IFOR's mission was complete, and it was replaced by another new mission – the Stabilization Force (SFOR) – while its air assets were transferred first to *Operation Deliberate Guard*, and then, 18 months later, to *Operation Deliberate Forge*. But just as NATO's withdrawal from the Balkans began to *accelerate*, its out-of-area odyssey was about to *expand*, and to do so significantly.

> "Within a year... IFOR's mission was complete..."

- ***NATO Goes to War Again:*** By 1998, open conflict between Serbian military and police forces and Kosovar Albanian forces had resulted in the deaths of more than 1500 Kosovar Albanians, and it had also "...forced 400,000 people from their homes..." Hence, the stage was set for another major NATO intervention, this time in Kosovo. In November, OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) cease-fire monitors arrived and were themselves threatened, thus necessitating the establishment of yet another NATO out-of-area mission – the Kosovo Extraction Force. In addition, NATO had commenced an "air verification mission" over Kosovo that was supported by various airborne surveillance platforms including U2s, unmanned aerial vehicles (UAVs), and, of course, by NATO AWACS (supported by US AWACS). By March 1999, however, cease-fire monitors no longer could perform their tasks effectively and were therefore withdrawn. And, as they departed, the Serbs commenced a new ground offensive, while final appeals to President Milosevic went unheeded. NATO's response to President Milosevic's intransigence was to launch, on 24 March 1999, *Operation Allied Force* – a textbook demonstration of "coercive airpower." In the event, "...a formidable force of [over 900] NATO aircraft, ...coming from 14 nations and operating from more than 40 different locations, flew in excess of 38,000 sorties...[thousands of which]...were flown into a very robust integrated air defence system [that launched over 600 surface-to-air missiles]." AWACS again served as the primary airborne battle manager for all these assets. Despite frequent bad weather, the 78-day air campaign saw the Alliance fly more than 10 times the level of effort seen over Bosnia four years earlier. In the end, Serbia succumbed to overwhelming airpower. More remarkably, the air campaign had achieved its major objective – the full withdrawal of Yugoslav Security Forces from Kosovo, and it had done so without NATO having deployed a single soldier on the ground.

The Washington Summit and NATO's New Strategic Concept – 1999

Interestingly, in the middle of the war with Serbia, Alliance leaders met in Washington to celebrate NATO's 50th anniversary, and to agree to yet another new Strategic Concept, which included some radical changes to NATO's *modus operandi*. Foremost of these was NATO's commitment "...to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations." More significantly, however, when considering any geographic limitations to NATO's reach, the document made it clear that the Alliance would not be bound by such restrictions, declaring that, "...Alliance security must also take account of the global context... including acts of terrorism, sabotage and organized crime, and by the disruption of the flow of vital resources."

> "And, although the Secretary-General does not see a need for a 'global NATO,' he *does* see a requirement for an Alliance that defends its members against 'global threats.'"

Clearly, the message to President Milosevic and to others was that NATO's resolve was stronger than ever before, and that, in the 21st Century, while the Alliance would *think regionally*, it would *act globally*. In short, no threat to the Alliance, no matter how distant, would now be able to take refuge in NATO's traditional paradigms of self-defence and Eurocentric isolationism.

NATO Out of Area Post 1999 – Security in a Global Context

Long after the end of the air campaign over Serbia, NATO continues to operate out of area, in Kosovo, in the Sudan, and, of course, in Afghanistan, where, nearly 3000 kilometres from NATO's nearest border, it leads the International Security and Assistance Force (ISAF) in NATO's first and largest ground operation outside Europe. As one NATO expert has so succinctly noted, "...NATO's operational engagement in Afghanistan [has] truly and irrevocably propelled the Alliance into 'out-of-area' operations well beyond its traditional Euro-Atlantic centre of gravity..." And so, in the space of only one decade, NATO – once a static, insular, and inward-looking regional defence organization – has transformed

NATO file photo

NATO AWACS over Niagara Falls during an early visit to Canada

itself completely into the geo-political player it is today. But, if one accepts that the NAEW Force has been the principal instrument with which the Alliance has engineered such profound strategic change, and has hence made out-of-area operations the norm, it is worthwhile therefore to briefly consider the future role of NATO AWACS, and where this tool might next take the Alliance.

NATO AWACS – *Quo Vadis?*

NATO AWACS will continue to directly support NATO in crisis management by providing a full range of political/military options, including, to name just a few, forward presence, show of force, support to maritime and/or air blockade, enforcement of No Fly Zones, counter-terrorism operations, air battle management of joint and combined air operations, including close air support, airborne mission command of combat search and rescue, support to Non-combatant Evacuation Operations (NEO), and support to humanitarian airlifts.

Secondly, work is already underway to develop an updated Strategic Concept for NATO, one that more accurately reflects emerging threats to the Alliance, and NATO's concomitant focus on global security. And, although the Secretary-General does not see a need for a "global NATO," he *does* see a requirement for an Alliance that defends its members against "global threats."[illegible] In this context, and given the history of NAEW employment over the past 15 years or so, what follows is a list of areas/missions where NATO AWACS could be deployed during the next decade:

- The Ukraine;
- The Persian Gulf;
- The Sudan;
- Iraq;
- The Middle East;
- The Korean Peninsula;
- South Asia;
- The Far East;
- The Southern Mediterranean; and
- For Humanitarian Missions.

Thus, in summation, at a time when the NATO Alliance was desperately struggling with the painful process of redefining its *raison d'être*, the NATO Airborne Early Warning Force stood ready to implement a new out-of-area doctrine in a practical and benign manner, thereby serving as a catalyst for the Alliance to step up immediately to its new responsibilities on the international stage. And, for those NATO member states hesitant to authorize such missions, subsequent decisions to employ AWACS in a graduated manner slowly conditioned these nations to accept such deployments, to agree to wider deployments out of area, and, ultimately, to authorize robust operations in direct support of the UN.

The genesis of this remarkable institutional transformation has its core roots in the various out-of-area operations conducted by the NATO Airborne Early Warning Force between 1990 and 1999. From NATO's well-disguised involvement in the first Gulf War, to its support of air and sea embargoes conducted against the Former Republic of Yugoslavia, from control of fighters enforcing the No Fly Zone over Bosnia, to air battle management of air strikes and the Bosnian Air Campaign, from IFOR and SFOR, to an air war with Serbia, AWACS has been a crucial component of NATO political/military decisions at every step of the way. Moreover, in each instance, the prelude to escalation or to a major shift in NATO's crisis response efforts was invariably an expansion to NATO AWACS tasking. Such a gradual escalation of NATO AWACS employment

> "...it is worth noting that the 'politics of compromise,' which initially gave life to NATO AWACS, had the same genetic code that the politics of consensus have today."

throughout the 1990s, both in scope and in intensity, has, in fact, given practical meaning to NATO's out-of-area concept, making it both a credible and an acceptable NATO doctrine.

Conclusion

NATO AWACS *was* and *is* the primary instrument for the Alliance to initiate a tangible response to a given crisis. And, while other NATO assets are vital to such a response, none can match the inherent AWACS capability to respond immediately, or to be "on station" anywhere in the Euro-Atlantic area – and to do so within hours of a tasking. Consequently, with very few exceptions, it can be concluded that, in a given crisis, "no AWACS" very likely means "no out of area" for NATO. But history has also demonstrated that, in the classic "first in, last out" paradigm, once the Alliance commits AWACS, such a tasking very well may endure for years before it is significantly revised or terminated.

Second, since NATO AWACS can fly virtually anywhere in the world, the location of NATO's next crisis response operation is limited only by one's imagination. Arguably, this makes any debate about what constitutes "NATO's backyard" moot at best, but more likely, irrelevant.

Third, notwithstanding the multitude of military tasks that AWACS crews and their sophisticated electronic sensors can undertake, the fundamental conclusion drawn from NATO's out-of-area activities during the 1990s is that the NATO Airborne Early Warning Force was, and is, primarily, a political instrument, the actions of which represent the pragmatism and collective political will of first 16, then 19, and now 26 sovereign nations. And, because AWACS has always been perceived as a benign, non- threatening weapons system, and has not generally been viewed as a destabilizing force, NATO decision-makers have therefore considered the employment of AWACS from a political perspective, and only secondarily from a military dimension.

Fourth, because NATO AWACS is ostensibly benign and politically safe, it therefore became the *de facto* keystone for all NATO out-of-area operations in the 1990s, without which many member states,

NATO file photo

NATO AWACS – *Quo Vadis?*

which had opposed this doctrine from the outset, may never have been able to overcome their resistance to this dramatic change in NATO's approach to collective security.

Fifth, looking ahead to the next decade, crisis *management* or crisis *response* operations will not only be one of NATO's fundamental security tasks, it will likely be *the* task that preoccupies the Alliance. As a key component of the new NATO Response Force (NRF), NATO AWACS will likely continue its keystone role in out-of-area operations, mainly because it is NATO's most rapidly deployable capability, and also because the NAEW Force has (with air-to-air refueling) the necessary global reach, upon which future NATO decision-makers will come to depend at the outset of any crisis.

Finally, looking back some 30 years to the fragile beginnings of the NATO AWACS program, any suggestion then that this controversial project might one day blossom into the Alliance's premier instrument of crisis response would have seemed very remote indeed. That said, it is worth noting that the "politics of compromise," which initially gave life to NATO AWACS, had the same genetic code that the politics of consensus have today. And so, in the current completely transformed Alliance, and with NATO forces now dispersed across four continents, only time and fortune will really tell whether the paradigm of AWACS diplomacy in the 1990s can be equally and successfully exploited over the longer term in the post 9/11 era. If Arnold Tessmer is still correct, and "...visionaries still man the helm of the North Atlantic Alliance,"[41] then it is highly likely that NATO AWACS will continue to play its role effectively as the Alliance keystone for out-of-area operations during the foreseeable future.

CMJ

NOTES

1. Peter Grier, "A Quarter Century of AWACS," in *Air Force Magazine*, Vol. 85, No.3, March 2002, p. 3.
2. Final Communiqué, DPC in Ministerial Session, 10-11 June 1976, Para. 9.
3. Arnold Lee Tessmer, *Politics of Compromise: NATO and AWACS* (Washington: National Defense University Press, 1988), p. 90.
4. *Ibid.*, p. xiii.
5. One of NATO's original 18 aircraft was severely damaged on take-off at Aktion, Greece, 14 July 1996.
6. Franco Veltri, "AFSOUTH, 1951-2004: Over Fifty Years Working for Peace and Stability," 2004, at <http://www.afsouth.nato.int/archives/history.htm>.
7. Major Phil Riley (CF), "In the Shadow of the Storm: A Collection of Writings by Canadian Air Weapons Controllers from NAB Geilenkirchen from the Time of Iraq's Invasion of Kuwait To the End of the Gulf War Aug 90 – Mar 91," compiled by Captain Bev Ellaschuk (CF), January 1992.
8. *Ibid.*, Captain Jim McLean (CF).
9. *Ibid.*, Major Marsh Simpson (CF).
10. *Ibid.*, Captain Perry Paul (CF).
11. *Ibid.*, Major Bill Veenhof (CF).
12. "The Alliance's New Strategic Concept", 1991, Para 41, at <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>.
13. General John R. Galvin, "From Immediate Defence Towards Long Term Stability," in *NATO Review*, Vol. 39, No. 6, Dec 1991, pp. 14-18.
14. UN Security Council, Resolution (SCR) 713, at <http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>
15. UN SCR 743, at <http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>.
16. Final Communiqué Ministerial Meeting, Oslo, 4 June 1992, Para 11, at <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920604a.htm>
17. UN SCR 757, dated 30 May 1992.
18. Statement on NATO Maritime Operations, Ministerial Session, Helsinki, 10 July 1992, at <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920710a.htm>.
19. UN SCR 781, dated 9 October 1992.
20. The team was led by E-3A Operations Wing Commander Colonel Csaba Hezsely (CF), who, quite fortuitously, was fluent in Hungarian.
21. UN SCR 787, dated 16 November 1992.
22. UN SCR 816, dated 31 March 1993, at <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>.
23. UN SCR 819, dated 16 April 1993.
24. UN SCR 824, dated 06 May 1993.
25. UN SCR 836, dated 04 June 1993.
26. *Operation Deny Flight*, AFSOUTH Fact Sheets, 18 July 2003, at <http://www.afsouth.nato.int/operations/DenyFlight/DenyFlightFactSheet.htm>.
27. Craig Covault, "AWACS, Command Chain Key to NATO Shootdown," in *Aviation Week & Space Technology*, Vol. 140, No. 10, 7 March 1994, p. 25.
28. Michael O. Beale, *Bombs Over Bosnia: The Role of Airpower in Bosnia-Herzegovina* (Maxwell AFB, AL: Air University Press, June 1996).
29. Ryan C. Hendrickson, "Crossing the Rubicon", in *NATO Review*, Issue 3, August 2005.
30. Beale.
31. Derek Chollet and Bennett Freeman, "The Secret History of Dayton: U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995," *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 171*, 21 November 2005.
32. Hendrickson.
33. *Ibid.*
34. "NATO's Role in Relation to the Conflict in Kosovo," in *NATO Historical Overview*, 15 July 1999, at <http://www.nato.int/kosovo/history.htm>.
35. Dr Joel Hayward, "NATO's War in the Balkans: A Preliminary Analysis," in *New Zealand Army Journal*, No. 21, July 1999, pp. 1-17.
36. Veltri.
37. "The Alliance's Strategic Concept," 23 April 1999, Para 10, at <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.
38. *Ibid.*, Para 24.
39. *Diego A. Ruiz Palmer*, "The Enduring Influence of Operations on NATO's Transformation," in *NATO Review*, Winter 2006.
40. Jaap de Hoop Scheffer, NATO Secretary General, "Global NATO: Overdue or Overstretch?" in *Security & Defence Agenda*, 6 November 2006, Brussels.
41. Tessmer, p. 157.

US Special Forces using an ancient form of transportation in Afghanistan.

"LOVE 'EM OR HATE 'EM": LEARNING TO LIVE WITH ELITES

by Bernd Horn

Introduction

Perhaps nothing can pique emotion more in western democratic societies than the concept of a privileged individual or group. Collectively, we *pride*, if not *delude*, ourselves with the idea of living in an egalitarian society that embraces the unassailable virtue that all humankind is created equal. Elitism automatically destroys that illusion. The term alone conjures up notions of favouritism, privilege, superiority, and standards that are unobtainable by the majority, and, consequently, it immediately creates angst.

The military is no different. Universally, military institutions parallel society's outward disdain for elites. Brigadier-General R.G. Thériault, a former regimental airborne commander, noted that in Canadian society it is not a good thing to produce a group that is favoured above others.[1] His observation was not exclusive to Canada. Thomas Adams, a former Director of Intelligence and Special Operations at the US Army Peacekeeping Institute wrote, "...[that] the US military, particularly the Army, has long distrusted the whole idea of elite units on the general principle that such organizations have no place in the armed forces of a democracy."[2] And as Martin Kitchen, a professor of history explained, "...the very mention of the idea of a military elite is enough to set the alarm bells ringing in sensitive democratic souls."[3]

In the military, elites are often seen as resource intensive and particularly divisive. Elites are frequently accused of shunning military protocol and decorum, and acting as a law unto themselves. Moreover, their privileged status, which normally includes higher pay, special badges and dress, special equipment and training, and 'streamlined access' to the chain of command, as well as special considerations and relatively lavish resources, runs counter to a very hierarchical, traditional organization that prides itself upon uniformity, standardization, and rigid adherence to military norms, values, and traditions.

Yet, despite this outward scorn, elites *do* exist in society and within the military. And, ironically, society and the military actively nurture and support elites. Some, such as the political, intellectual, and powerful business elites are largely ignored – based upon a degree of apathy, and, even more so, upon a realization that someone has to make the decisions and run the political and economic engines of a prosperous western capitalist democracy. Normally, only when a scandal or a massive failure surfaces does the public become

Colonel Bernd Horn, OMM, CD, PhD, *is an infantry officer, a distinguished scholar, and a former Director of the Canadian Forces Leadership Institute. He is currently Deputy Commander of Special Operations Forces Command.*

incensed and rallies against the notion of excess privilege. Conversely, others, such as entertainment and sports elites, are actively nurtured and supported. In fact, large portions of the population hang on every word, action, and fashion trend that members of these elites espouse and represent. Society's fascination has bestowed almost iconic status on many entertainment and sport celebrities.

> "In its purest form, the term elite translates into 'the choice or most carefully selected part of a group.'"

Within the military, a similar phenomenon exists. Despite the historical disdain and resistance to the idea of elitism *within* the armed forces, military elites have always existed. And so, one must ask, how is this paradox possible? Clearly, 'love 'em or hate 'em,' there must be a reason. Collectively, we in the military have not only learned to live with elites but we have also actively promoted their existence.

What Constitutes Elitism?

Prior to examining the issue of why we have learned to live with elites, it is necessary to define what exactly constitutes an 'elite.' The word is often *used*, or, more accurately, *misused*, by the press, public, and the military itself. It is a term charged with emotion, and it often carries negative connotations. Thus, it is not difficult to comprehend why the concept of elitism often generates enmity. Military analyst and author Tom Clancy observed: "As always, those who dare rise above the crowd and distinguish themselves will spark envy and resentment."[4] Similarly, elitism, acknowledged one former member of an elite unit, "...is counter-productive. It alienates you from other people."[5]

The term elite normally confers an element of exclusiveness, and it refers to "...a class or group possessing wealth, power, and prestige."[6] This description suggests that elites comprise individuals and groups that are ranked in the upper levels of a stratified hierarchy, and that they possess greater power, influence, mobility, status, and prestige than other individuals or groups ranked beneath them.[7] In its purest form, the term elite translates into "the choice or most carefully selected part of a group."[8]

Traditionally, there are four principal types of elites. The first is the aristocracy, or any other group enjoying particular hereditary privileges. In essence, this is an elite of *birthright*. The second form is an elite of *merit* that includes the intellectual elite (i.e., academic, medical, scientific), as well as a more contemporary rendition that includes sport and entertainment celebrities. In short, it is composed of people with outstanding merits and qualities *as judged by the rest of society*. The third type is the *functional* elite composed of individuals who hold particular positions in society essential for its efficient and effective operation. This bureaucratic elite is made up of key civil servants, and it can also include a military elite. Finally, there is a *power* elite. This category consists of individuals who hold and wield political and/or economic power. This group has now grown to include the contemporary cultural elite, those members (often also holding political and economic power) capable of influencing the terms of public debate on issues such as environmental and/or social concerns.

Members of the Long Range Desert Group, the famed Desert Rats, North Africa, 1942.

All elites share a set of common attributes. Sociologists and political scientists have long identified that elites are a cohesive minority that hold the power of decision-making in any given group or society. They further note that the chief strengths of a given elite are its autonomy and cohesion – attributes that are borne from an exclusiveness that is protected by rigorous entrance standards of one form or another. Furthermore, the elite are extremely homogeneous and self-perpetuating.[9] In short, the term elite connotes a select minority within a group or society that holds special status and privilege. Traditionally, this has meant those who held political, administrative, and

> "To others, military elitism is a question of command."

economic power within a society.[10] Simply put, "...elites are viewed as the 'decision-makers' of a society whose power is not subject to control by any other body in society."[11]

In addition, elites (or ruling minorities) are usually constituted so that their members are distinguished from the masses by qualities that give them a certain material, intellectual, or even moral superiority – or else they are the heirs of individuals who possessed such qualities.[12] This includes, for some, the interpretation that elites can also be elite because they are "...[the] sole source of values in the society or constitute the integrating force in the community without which it may fall apart."[13]

Sociologist John Porter's 1965 study of Canadian elites, *The Vertical Mosaic*, opined that, in Canada, the *traditional* political and economic elite represented less than 10 per cent of the population, and that it was almost exclusively Caucasian, English, and Protestant. Furthermore, he revealed that they attended the same schools, belonged to the same country clubs, and sat on the same boards of executives for many corporations and committees. Moreover, they socialized, married, and did business largely within their own stratified grouping.[14]

Although the central tenets of elitism, namely autonomy and exclusivity, have not changed since Porter wrote the *Vertical Mosaic*, the make-up of elites within society has done so. The new elites are now defined as those who control the international flow of money and information, preside over philanthropic foundations and institutions of higher learning, and manage the instruments of cultural production. Within this new elite, the term is often meant to convey the simple concept of those who are "highly successful."[15] The new elites are "...far more cosmopolitan... restless and migratory, than their predecessors."[16]

The Military Elite

This general overview of elites aside, *historically*, the concept of a military elite, for sociologists and political scientists in any case, has centred upon their impact on the *politics* of a society – for instance, the Prussian military had an instrumental role in the creation of the state and its caste-like structure.[17] Obviously, however, from the 20th Century onwards, in the case of 'military elites,' the issue does not necessarily centre upon cultural, economic, or political power. Rather, most often, it relates to the relationship of a given group within its *own* institution.

Nonetheless, the whole question of what constitutes a military elite is not as clear as many people may believe. Due to a lack of understanding, the term is often misused by the press and public, and also by military personnel. Many different groups, including submariners, search and rescue technicians, paratroopers, fighter pilots, specific combat arms units, and even military police have been labelled as elites, just to name a few.

But this is not surprising when one considers the myriad concepts that exist to define or explain the term 'military elite.' For example, the famous writer James Jones believed that "an elite unit is only elite when the majority of its members consider themselves already dead."[18] Clearly, he was referring to elitism as a military "forlorn hope" – the force of last or *only* resort. An Algerian veteran of the French Foreign Legion who captured the sentiment of his peers shared this view. "We were the elite," he proclaimed, "because of our will to obey and fight and die."[19] This romantic image is often utilized by the media who feed the public a more stereotypical Hollywood image of military elites that centres upon the concept "...[that] elite units require troopers who can ignore pain and exhaustion, eat just about anything that grows or crawls, and fight on no matter what the danger."[20]

To others, military elitism is a question of *command*. The French Second World War General Ducournau insisted: "There are average soldiers commanded by elite leaders."[21] He defined elitism as a quality imposed from above, springing from a small highly trained group of skilled officers. Similarly Eva Etzioni-Halevy, in her study of Israeli forces, defined the military elite as "...the most senior officers, holding the rank of colonel and above."[22]

CMJ collection

Air forces have also possessed their fair share of elite units, including these members of 617 Dambuster Squadron of wartime Bomber Command. RCAF members included (front left) Pilot Officer Donald Arthur MacLean, and (centre) Squadron leader "Big Joe" McCarthy.

Following an entirely different stream, Richard Szafranski, a military analyst with the Toffler Associates, asserted, "...elite means people and forces selected, organized, trained and equipped to rapidly adapt to, and even shape, changing or unforeseen circumstances."[23] His underlying belief centred upon individuals and/or organizations of greater intellect, ability, and power of decision-making who were capable of exercising control over their own destiny.

DND photo 1-2007-019-002

On a divergent plane, Roger Beaumont, an author and former military policeman, characterizes military elites as those organizations that are relatively free from ordinary administration and discipline, and whereby entry to these organizations is often through the survival of an ordeal or a 'rite of passage,' requiring tolerance of pain or danger and subsequent dedication to a hazardous role.[24] Somewhat similarly, the French author Gilles Perrault insisted that military elites are cults that possess special rites, a specialized language or vocabulary that includes passwords, their own apostles and martyrs, and their own distinct uniform. In addition, he stipulated that elites have a simple and very defined view of the world – there are those who belong to the group, and the rest who do not.[25]

Renowned scholar Eliot Cohen developed specific criteria to define elite military units. "First," he stated, "a unit becomes elite when it is perpetually assigned special or unusual missions – in particular, missions that are, or seem to be, extremely hazardous." For this reason, he insisted, "...airborne units have long been considered elite since parachuting is a particularly dangerous way of going into battle." His second criterion is based upon the premise that elite units conduct missions that "...require only a few men who must meet high standards of training and physical toughness, particularly the latter." Finally, he argued, "...an elite unit becomes elite only when it achieves a reputation – justified or not – for bravura and success."[26]

For the strategist Colin Gray, the designation 'elite' pertained directly to the *standard of selection*, and not to the *activity* that soldiers were selected to perform.[27] Conversely, military historian Douglas Porch utilized *conventional measures of performance* to determine elite status. As a result, he relied upon such benchmarks as "...battlefield achievement, military proficiency, or specialized military functions."[28] Similarly, Eric Morris, another military historian, defined units as elite by virtue of the fact "...[that] they were required to demonstrate a prowess and military skill of a higher standard than more conventional battalions."[29] This appears to be the commonest of themes. In the words of Tom Clancy:

> *It's not just the weapons you carry that matter, but also the skill, training and determination of the troopers... Elite is as elite does. Elite means that you train harder and do somewhat more dangerous things – which earns you the right to blouse your jump boots and strut a little more...*[30]

In the same vein, military analyst and author Mark Lloyd was another who considered military units elite by reason of superior training and equipment, or from greater combat experience.[31] Similarly, David Miller argued that military elites "...are selected and trained for a special role, for which conventional troops do not have either the special weapons or training needed [or] ...are given a special designation earned by a particularly meritorious performance in battle and are then expected to set an example which other elements should follow."[32] Along this line, Clancy noted that military elites are "...fit volunteers, trained to a razor's edge and beyond... "[33] For this reason, Major-General Robert Scales stated: "Elite soldiers who are carefully selected, trained and well led always perform to a higher standard."[34] Not surprisingly, the US Ranger Creed contains the conceptual definition of a military elite, based upon the premise: "My country expects me to move farther, faster and fight harder than any other soldier."[35]

These descriptions, however, do not exhaust the list of interpretations as to what constitutes an elite status. Professor of history Dennis Showalter has argued that military elites during the Second World War achieved their status not from personnel selection but rather upon functionalism "...based on learned skills, [units] whose professionalism facilitated employing ways of war inapplicable to homogenized mass armies."[36] For this reason, the noted German military historian James Lucas believed that military elites were thus designated because they were "...given the hardest military tasks to perform"[37]

"If elites are so despised, then why cultivate them? Why allow them to exist?"

Conversely, Martin Kitchen, also a historian, believed that modern military elites were "...classless, highly trained killers who have a wide popular appeal."[38] Numerous other military analysts, researchers, and scholars have taken a comparable approach. Specifically, the designation of elite has been applied simply because individuals and units were not representative of their conventional brethren by virtue of the quality or type of personnel, training, or mission applied to them.[39] Stated simply: unique equalled *elite*.[40]

Clearly, perceptions of what constitutes a military elite are wide ranging. Often, the criteria are somewhat contrived and misleading. But simply put, being different and/or performing a unique task is far from being a *de facto* elite.

Thus, there have often been misunderstandings as to what constitutes an elite. Nonetheless, *perception* often becomes *reality*, and those units so designated by others as elite, whether deservedly or not, become a *de facto* elite if they are provided with the resources and trappings that accompany the categorization. Conversely, *self-proclamation* seldom works because elite status entails rigorous selection processes, special training and equipment, as well as the bestowing of special privileges (i.e. higher pay, special dress, badges and insignia). And all of these criteria must be sanctioned and brought about by a larger, higher institution, and if that hierarchy refuses to acknowledge the status or provide the necessary framework, there is little chance that a unit or formation can evolve on its own into an elite force.

Problems Associated with Military Elites

If elites are so despised, then why cultivate them? Why allow them to exist? The resistance to their growth and presence is real enough. As noted earlier, they are *generally* opposed, and, worldwide, most military elites face bureaucratic hostility from the larger conventional institution to which they belong. The reasons are many. Most military commanders either *were* or *are* convinced that elite units have a negative impact upon the larger organization. Firstly, elite units are frequently seen as 'skimming the cream,' or taking the best individuals from conventional units, thus leaving the losing units with lesser leadership. "Almost invariably the men volunteering," explained historian Philip Warner, "are the most enterprising, energetic and least dispensable."[41] It was for this reason that Field Marshal Sir Alan Brooke, Chief of the Imperial General Staff during the Second World War, never agreed with Churchill's sponsorship of special elite-type units. He felt "...[that it was] a dangerous drain on the quality of an infantry battalion."[42] The legendary Field Marshal Viscount Slim was in strong agreement. He noted that special units "...were usually formed by attracting the best men from normal units by better conditions, promises of excitement and not a little propaganda... The result of these methods was undoubtedly to lower the quality of the rest of the Army, especially of the infantry, not only by skimming the cream off it, but by encouraging the idea that certain of the normal operations of war were so difficult that only specially equipped *corps d'élite* could be expected to undertake them."[43] This particular criticism remains extant to this day.

US Army photo

US Rangers during a waterborne exercise in Panama.

Elite units are also seen as bad for the morale of the larger institution. Historically, military leadership generally has perceived only negative consequences for those who failed to pass the high standards normally imposed for selection to elite units. Alan Brooke and Slim were two commanders who were convinced that those who were rejected had their confidence undermined by failure.[44] Moreover, the nature of highly selective units created an impression that everyone else was 'second best.'

But this is often more than just an *impression*. It is also a widespread *belief*. "I was glad they [those not selected] left camp immediately and didn't say any awkward farewells," confessed one successful candidate. "They were social lepers and I didn't want to risk catching the infection they carried."[45] This attitude is dangerous,

and, more importantly, it underlines the chasm that develops between those in the group and those to whom it is external.

Furthermore, many commanders perceive elite units as resource intensive, if not an actual waste of men and materiel, when one considers what is perceived as the return on investment. Detractors argue that elites are "...expensive, independent, arrogant, out of uniform, [operate] outside normal chains of command, and [are] too specialized for [their] own good."[46] Again, Tom Clancy has observed, "...[that elite] units and their men are frequently seen as 'sponges,' sucking up prized personnel and funds at the expense of 'regular' units."[47] Detractors of special or elite units often liken their efforts to "breaking windows by throwing guineas (gold coins) at them."[48]

However, the most emotive criticism, the one that generates the greatest amount of resistance and animosity, is the issue of a 'cult of the elite' mentality, specifically, the presence of arrogance and a rejection of conventional military discipline, practices, and protocol. It is what some scholars, analysts, and military personnel have described as the phenomena of elites becoming a 'law unto themselves.' Many argue that the perceived rejection of the authority, or the validity of anyone outside the elite group, by members of that group, generates an environment whereby only internal values, norms, and rules are followed, and those external to the group are often ignored. 'Adding fuel to the fire' is what many outside the elite group perceive as arrogant behaviour and a flagrant flouting of military rules, regulations, and protocol. This phenomenon is exacerbated by the fact that the elite leadership may ignore non-adherence to regulations and may also condone some non-conformist behaviour. Military analyst and author Roger Beaumont went so far as to describe elites as "...virtually encapsulated delinquency."[49]

Indeed, this issue is probably the greatest seed of discontent with conventional military leaders with respect to elites, and it constitutes a major reason for that leadership's resistance, animosity, and active hostility. To those on the outside, elite units that do not fit the conventional mould, specifically those described as elite, special, or unique, are more often than not viewed as rogue outfits and divisive elements in relation to the greater institution. Former Canadian lieutenant-colonel and current sociologist Charles Cotton, in his studies of military culture, noted "...[that] their [elite] cohesive spirit is a threat to the chain of command and wider cohesion."[50]

This is often a result of the fact that leadership and discipline tend to be less formal within elites, and the normal protocol and emphasis placed upon ceremony and deportment is somewhat relaxed. Professor Eliot Cohen commented "...[that] an almost universally observed characteristic of elite units is

CMJ collection

A member of the British Special Air Service (SAS) Regiment.

their lack of formal discipline – and sometimes a lack of substantive discipline as well." His research determined "...[that] elite units often disregard spit and polish or orders about saluting."[51]

Cohen is not mistaken, and this is borne out in the testimony of former members of a wide range of elite units. For instance, the highly distinguished and combat decorated British General Sir Peter de la Billière recalled that, as a junior officer in the British Special Air Service (SAS), "...the men, for their part, never called me 'Sir' unless they wanted to be rude."[52] Historian Eric Morris observed, "...the LRDG [Long Range Desert Group] and other like units did offer a means of escape from those petty tediums and irritants of everyday life in the British Army. Drills, guards, fatigues and inspections were almost totally absent."[53] Another military historian observed that "[mad Mike] Calvert, [Commander 2 SAS Brigade] like many fighting soldiers was not particularly concerned by the trivia of, for example, military appearance [since] uniformity and smartness have little bearing on a unit's ability to fight."[54] However, there is no doubt that this relatively minor aspect of elitist behaviour has had (and continues to have) an enormous impact upon how a respective unit is perceived by others, namely, outsiders.

> "The fact of the matter is that elite units have realized that their relatively lax discipline and dress codes have irritated the conventional military."

Nor have these anomalies been lost upon members of elite organizations. "We were

already conspicuous by our lack of dress code," confessed one SAS non-commissioned officer (NCO). "The green army always dresses the same."[55] One neophyte American Special Forces soldier recalled his amazement on arriving at his new unit. "Sergeants-Major are the walking, breathing embodiment of everything that's right in the US Army," he explained. Yet, his first glimpse of his new sergeant-major caught him unprepared. "His shirt was wide open and he wore no T-shirt. His dog tags were gold plated. His hat was tipped up on the back of his head, and he wore a huge, elaborately curled and waxed handlebar moustache."[56]

> "Membership in the fraternity cannot be bestowed due to affluence, influence, or rank. It must be earned."

The fact of the matter is that elite units have realized that their relatively lax discipline and dress codes have irritated the conventional military. This has been, and continues to be, in some cases, part of their appeal, as is their need to clearly differentiate themselves from the 'regular' armed forces. This is also why, when it occurs, it generates such enmity from the conventional hierarchy. Nonetheless, much of this dynamic is based upon the type of individuals that historically have joined these formations. David Stirling, the founder of the SAS, reflected that the "Originals" were not really "controllable," but rather, "harnessable."[57] The Rangers were acknowledged to consist largely of "...mavericks who couldn't make it in conventional units."[58] "Commanding the Rangers," explained William Darby, their first commanding officer, "was like driving a team of very high spirited horses. No effort was needed to get them to go forward. The problem was to hold them in check."[59]

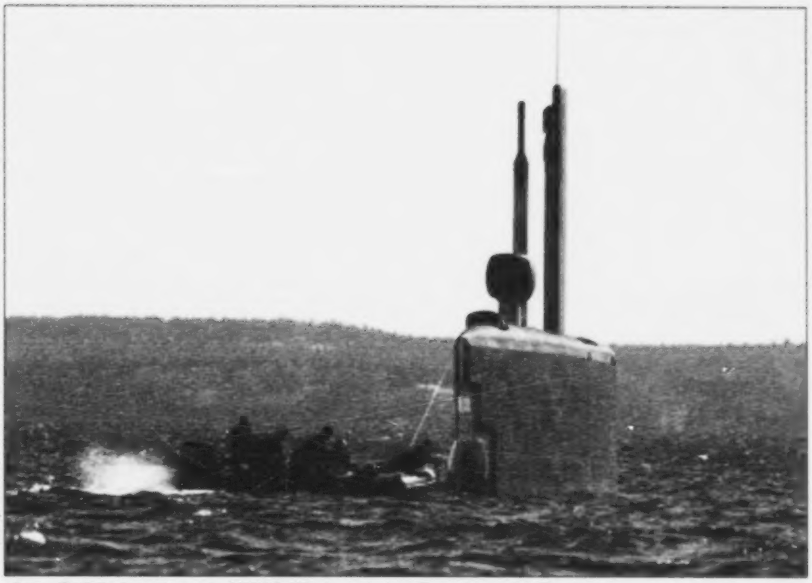
DND image

Badge of Joint Task Force 2.

Similarly, American Special Forces (Green Berets) were later described as those "...who wanted to try something new and challenging, and who chafed at rigid discipline."[60] Furthermore, General de la Billière observed "...[that] most officers and men here do not really fit in normal units of the Army, and that's why they're here in the SAS, which is not like anything else in the Services."[61] He assumed that most of the volunteers, as he was, "...were individualists who wanted to break away from the formal drill-machine discipline" then existing in the army as a whole.[62] This assumption fits a pattern. According to General Peter Schoomaker, who joined the American Delta Force under its founding commander, Colonel Charlie Beckwith, "...Beckwith was looking for a bunch of bad cats who wanted to do something different."[63]

This element of self-selection, combined with the feeling of accomplishment – as members of the few who had successfully passed selection – and the self-confidence born from challenging, difficult, and hazardous training, creates an aura of invincibility and an intense loyalty to what is perceived as a very exclusive group. An intimate bond is generated further through shared hardship and danger. Members of these 'special' groups frequently develop an outlook that treats those outside of their 'club' as inferior, and, thus, unworthy of respect. "The more the group is centred on itself, thus increasing its cohesion," observed Professor Elmar Dinter, "the less it is interested in its environment." He argued "...[that] an already existing behavioural pattern is thereby reinforced...What matters to the group is only what affects it directly." Dinter added: "The desire to distinguish the group from other groups is not restricted to insignia and ritualism, but leads, in addition, to a spiteful attitude towards others."[64] Often, this sense of independence from the conventional army, as well as the lack of respect for traditional forms of discipline, spawn what some analysts describe as the emergence of units that are more akin to militant clans than to military organizations.[65] Needless to say, this type of organization and institutional attitude is an anathema to a military that prides itself upon decorum, tradition, and uniformity.

Not surprisingly, the arrogance and deliberate insubordination of some individuals in elite units have often fuelled the fire. No image is more representative than the scene from *Black Hawk Down* when a captain gives direction to a group of senior NCOs. Upon completion, the group, less one, acknowledges the orders. The captain quickly confers with the recalcitrant NCO, asking him if he understood the direction. The Delta Force sergeant replies nonchalantly, almost contemptuously: "Yeah, I heard ya." This is a classic case of art reflecting reality, and unfortunately, it echoes the behaviour of paratroopers in the Canadian Special Service Force during the 1980s, who consistently



DND photo HS2006-0158-01

Army Pathfinders tie up to HMCS *Windsor* during *Exercise Joint Express.*

refused to salute 'LEG' (conventional infantry) officers, and were not held accountable by their own chain of command.[66]

Conventional commanders often cite the circumvention or outright ignorance of the chain of command as another long-standing bone of contention. Most see this behaviour as one of the commonest examples of disobedience by elite forces. It also tends to raise the accusation that elites are, in essence, "private armies," that often are apt to "...become an object of suspicion to the *public* army."[67] This is usually due to the fact that elite units are inclined to value concrete action, and have little patience for bureaucracy. Coupled with an 'ends justify the means' attitude, it is not surprising that some 'conventional feathers are likely to get ruffled.' "One danger of the private army," commented one senior officer, "is certainly that it gets into the habit of using wrong channels."[68] He is correct, and "Mad Mike" Calvert of SAS fame has conceded "...[that] a private army ... short-circuits command."[69]

In the end, conventional commanders often believe that elites breed and nurture an 'in-group' mentality that is dangerously inwardly focused. Elites are perceived to trust only themselves – namely those who have passed the same rigorous selection standards and tests – and they may shun those on the outside. Anthropologist Donna Winslow has commented upon the negative aspects that often arise from an emphasis on the exclusivity of this 'warrior cult.' It nurtures an unassailable belief, she states, "...[that] only those who have done it know, or can be trusted, or more dangerously yet, can give direction."[70] Alan Bell, formerly of the SAS, confessed that we "...tended to have an arrogance that we knew it all, did it all, and had nothing to learn." Moreover, he acknowledged that they would work only with Delta Force or (US Navy Special Forces) SEAL Team Six – no one else. "We figured," he confessed, "it wasn't worth our time."[71]

And so, the case against elites is deep-rooted and strongly held by many conventional commanders. And yet, military elites continue to exist. Why? First, the excessive arrogance and the downstream behavioral ramifications of that arrogance are largely a thing of the past. Elites are now drilled on the pitfalls of arrogant, disrespectful behavior, and this has, in turn, bred far greater tolerance and respect for others. In terms of 'value added,' the answer lies in what elites provide to the military institution and the government they serve.

The Case for Military Elites

Firstly, elite units are extremely cohesive, and they foster unquestioned solidarity among their membership. Normally within elites, officers and men undergo identical training, and they are faced with the same tests of courage, endurance, and strength. Generally, they have all passed the rigorous selection standards. In short, there are no shortcuts and no exceptions granted for anyone. For instance, with respect to paratroopers,

CMJ collection

Colonel Peter Kenward, the last commander of the Canadian Airborne Regiment, recognized "...[that] it is impossible to hide weakness in the Airborne."[12] As a result of the exacting standards that all must meet, as well as the shared hardships, a bond is created, based upon group identity, mutual respect, and solidarity. Membership in the fraternity cannot be bestowed due to affluence, influence, or rank. It must be earned.

This unique, shared experience certainly builds group cohesion and solidarity. Sociologists have argued that high standards and requirements for admittance into a group result in a greater sense of commitment and value placed on membership to that group by successful candidates.[13] In simple terms, the greater the degree of challenge, hardship, and danger, the greater is the development of mutual respect and affiliation.[14]

These bonds are significant. Samuel Stouffer's monumental study of battlefield behaviour, *The American Soldier*, indicated that 80 percent of respondents believed that strong group integration was the main reason for stamina in combat. This study also observed that motivation is primarily dependent upon group cohesion, and that group cohesion, in turn, is the decisive factor for determining combat efficiency. Steadfast self-confidence in oneself and in one's fellow soldiers engenders a belief and philosophy that there is no mission that cannot be accomplished.[15] As such, elite units provide a very reliable and effective combat force, regardless of the difficulty of a task assigned.

"Ultimate success depends upon *staying ahead* of the threat environment."

Moreover, elites can also be a source of inspiration and can set a standard for others. Importantly, they provide opportunities and goals for those who wish to challenge themselves and aspire to meet the rigorous selection standards for entry into an elite unit. This opportunity and challenge can act as a catalyst to retaining military members.

Furthermore, elite units can provide a 'leadership nursery.' Members have the opportunity to learn additional skills, particularly advanced leadership abilities, due to their exposure to different training and operational experiences, as well as exposure to different and often more experienced, mature, and highly skilled personnel. As these leaders return to their units or are deployed to other formations, schools, or various headquarters, they share their acquired attributes, insights, and skills. This 'cross-pollination' strengthens the military institution as a whole. By way of example, Special Operation Forces (SOF) leaders have been responsible for enhancing such skills as marksmanship and close quarter battle drills (CQB) within other combat arms units.

In addition, elite units are often a preferred testing ground for new tactics and procedures, and this is easily explained. Normally, elite units represent smaller, more experienced, and talented organizations. They also tend to operate in very small teams. As such, it is easier to test new processes, tactics, equipment, and techniques, and then refine them prior to transferring skills to the broader military family. Within the Canadian experience alone, the impact has been dramatic. Canadian SOF personnel have been responsible for a number of important evolutions in Canadian Army equipment and tactics – specifically with respect to load-bearing vests, communications equipment, sniper equipment, CQB, and joint tactical air control, to name but a few initiatives.

But the greatest reason elites exist – and, within the contemporary environment, this refers mainly to special operations forces – is because the most senior military commanders and their political masters recognize their importance and the strategic capability that these forces can provide. A large part of this senior level support comes from the fact that they are privy to what elite units can actually accomplish, and senior leaders often get to work side by side with the members of the various elite units and their leadership. For these senior leaders, any misperception born of security constraints do not exist, as they are not only aware of the results that are achieved, they actually provide the necessary direction and approval. As such, any questionable 'return on investment' concerns are not an issue. They are fully aware that their elite units 'punch above their weight' and deliver results far in excess of the numbers of adversaries they engage. For instance, few realize Canadian SOF personnel have removed an entire generation of Taliban leadership in Kandahar, many of whom were responsible for the deaths of Canadian service personnel.

However, for those not privy to this level of information, the veil of secrecy still exists, which inevitably breeds misconception and misunderstanding. That said, with respect to security issues, elite units consciously err on the side of caution, rather than attempt to showcase their successes. This is due to two moral imperatives. The first is the requirement to protect their personnel, who operate against a ruthless enemy in an unforgiving, complex, operational environment. The second is to protect the security of operations in order to ensure mission success, which also includes the essential requirement to protect allies and their information, tactics, techniques, and procedures.

Also, the intimate dealings of senior decision-makers with the members and leadership of elite units exposes those decision-makers to the overriding humility and professionalism that normally is present in elite forces. This is not to say that the occasional unsatisfactory exceptions do not exist – clearly they do, as they do in any organization. Overall, however, it is a quiet confidence and maturity that normally permeates elite organizations. As senior journalist and Harvard scholar Linda Robinson observed with regard to SOF forces with whom she has worked, "...they are largely self-policing because senior members usually detect and address breakdowns in a soldier's performance." She added: "There is a high level of intolerance among [the group] for performance that falls short of the standards and there are also the checks of peer competition with other teams and oversight by the hierarchy above."[76] Their greatest fear and punishment is banishment, or, in the simplest of terms, to be 'RTU' – returned to the unit of origin.

DND photo DH1-2007-140-3

However, the greatest reason for maintaining elite organizations is the capability they provide the government – a panoply of options (both kinetic and non-kinetic) that are not available elsewhere. Specifically, this includes agile, tailored, and rapid responses to high-risk situations. Often, these organizations are charged with tasks in which failure is not an option. Their training, expert skills, high readiness levels, and specialized equipment position them to deter, disrupt and/or defeat enemy threats in the manner least disruptive and damaging to the society they serve. Any lack of success on their part may leave the government with little space in which to manoeuvre. In some cases, the only possible alternative to the use of elite forces would be to send in a large kinetic force and to deal with its ensuing footprint – an option that is *sometimes* not possible and *often* not desirable.

The importance of their success is also why elites frequently are provided with generous budgets and cutting-edge technology. To counter a determined enemy that is networked and ever changing, as well as myriad threats in a complex environment, it is not enough to be simply *reactive*. Ultimate success depends upon *staying ahead* of the threat environment. For this reason, a heavy investment in a nation's 'no failure option' force to ensure they maintain the necessary capabilities is critical.

Conclusion

'Love 'em or hate 'em,' elites, as disdainful as the concept may be to some, serve a necessary purpose to military institutions. It is normally misunderstanding and misperception that breeds resistance and enmity. Learning to live with elites requires an effort by all parties. Although operational security can never be compromised, better effort is required to educate others and to challenge dated misconceptions (i.e. poor return on investment, lack of discipline, rejection of institutional processes, rules and regulations). Similarly, the 'conventional' military must make a better effort to understand the role, capabilities, and importance of elite organizations. In the end, they provide an important capability in a nation's arsenal – for this reason, they have always survived, despite institutional resistance and enmity."

NOTES

1. Interview with author, 28 April 1998.
2. Thomas K. Adams, *US Special Operations Forces in Action. The Challenge of Unconventional Warfare* (London: Frank Cass, 1998), pp. 9-10.
3. Martin Kitchen, "Elites in Military History," in *Elite Military Formations in War and Peace*, A. Hamish Ion and Keith Neilson (eds.) (Westport: Praeger, 1996), p. 8. Brigadier-General (ret'd) R.G. Theriault astutely noted that in Canadian society it is not a good thing to produce a group that is favoured above others. Interview with author, 28 April 1998.
4. Tom Clancy, *Special Forces* (New York: A Berkley Book, 2001), p. 3.
5. Andy McNab, *Immediate Action* (London: Bantam Press, 1995), p. 381.
6. Katherine Barber (ed.), *The Canadian Oxford Dictionary* (New York: Oxford University Press, 1998).
7. <http://www.webref.org/sociology/e/elites.htm>.
8. Kitchen, p. 7.
9. See John Porter, *The Vertical Mosaic – An Analysis of Social Class and Power in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1965), pp. 27, 207; Robert Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), p. 4; Geraint Parry, *Political Elites* (New York: Praeger Publishers, 1969), pp. 30-32; Sylvie Guillaume (ed.), *Les Elites Fins de Siècles – XIX-XX Siècles* (Editions de la Maison des Sciences de L'Homme D'Aquitaine, 1992), p. 27; and M.S. Whittington and Glen Williams (eds.), *Canadian Politics in the 1990s* (Scarborough: Nelson Canada, 1990), p.182.
10. Hervé Bentégeant, *Les Nouveaux Rois de France ou La Trahison des Élites* (Paris: Éditions Ramsay, 1998), p. 19.
11. Parry, p. 3. This includes leadership positions of special interest groups. Those who lead such organizations are often designated as 'elites,' as differentiated by the 'non-decision-making' mass of their members. Leo V. Panitch, "Elites, Classes, and Power in Canada," in *Canadian Politics in the 1990s, 3rd edition*, Michael S. Whittington and Glen Williams (eds.) (Scarborough, ON: Nelson Canada, 1990), p.182.
12. Moshe M. Czudnowski (ed.), *Political Elites and Social Change – Studies of Elite Roles and Attitudes*. (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 1983), p. 221.
13. Parry, p. 13.
14. See John Porter, *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1965), pp. 27, 207.
15. Reg Jennings, Charles Cox and C.L. Cooper, *Business Elites. The Psychology of Entrepreneurs and Intrapreneurs* (New York: Routledge, 1994), p.10.
16. Christopher Lasch, The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy (New York: W.W. Norton & Company, 1995), pp. 3, 5, 25-26. See also Guillaume, pp. 112-113. In accordance with this study, an elite must fulfil two conditions. First, it must be recognized by the respective 'local society' as an elite (By definition, the author states that the elite is of small composition). This aspect is symbolic in nature. The second requirement is that the elite have control and power over the cultural infrastructure of the society.
17. Parry, pp. 75-76.
18. Douglas Porch, "The French Foreign Legion: The Mystique of Elitism," A. Hamish Ion and Keith Neilson (eds.)(Westport: Praeger, 1996), p. 131.
19. *Ibid.*, p.126.
20. Steve Payne, "Hell is for Heroes," *The Ottawa Sunday Sun*, 19 March 1995, p. 6.
21. Porch, p. 118.
22. Eva Etzioni-Halevy, "Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites' Connection in Israel," in *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 3, Spring 1996, p. 401.
23. Richard Szafranski, "Neocortical Warfare? The Acme of Skill," in *In Athena's Camp* (New York: Rand, 1999), p. 408.
24. Roger A. Beaumont, *Military Elites* (London: Robert Hale and Company, 1974), pp. 2-3.
25. Gilles Perrault, *Les Parachutistes* (Paris: Éditions du Seuil, 1961), p. 42.
26. Eliot A. Cohen, *Commandos and Politicians* (Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University, 1978), p.17.
27. Colin S. Gray, *Explorations in Strategy* (London: Greenwood Press, 1996), p.158. The question of selection is important. Using Special Operations Forces, which are universally seen as elite, as an example, their selection/status is based upon a three-tier basis. For instance, 'Tier One' SOF consists of primarily 'Black Ops,' or counter-terrorism. Normally, only 10 to 15 percent of those attempting selection are successful. What makes this number so impressive is that a large percentage of those trying are already second or third tier SOF members. Organizations that fall into this category include the US 1st Special Forces Operational Detachment – Delta, the German *Grenzschutzgruppe*-9 (GSG 9), and the Canadian Joint Task Force – 2 (JTF 2). 'Tier Two' SOF reflects those organizations that have a selection pass rate of between 20 and 30 percent. They are normally entrusted with high value tasks, such as Strategic Reconnaissance and Unconventional Warfare. Some examples include the American Special Forces (also referred to as Green Berets), the American SEALs, and the British, Australian, and New Zealand SAS. 'Tier Three' consists of those units, such as the American Rangers and the British Royal Marine Commandos, that have a selection success rate of 40 to 45 percent, and whose primary mission is Direct Action. See Colonel C.A. Beckwith, *Delta Force* (New York: Dell Publishing Co., 1985), pp.123, 137; Interview with Major Anthony Balasevicius; Leroy Thompson, *The Rescuers. The World's Top Anti-Terrorist Units* (London: A David & Charles Military Book, 1986), pp.127-128; General Ulrich Wegener, Presentation to the RMC Special Operations Symposium, 5 October 2000; Judith E. Brooks and Michelle M. Zazanis, "Enhancing U.S. Army Special Forces: Research and Applications," in ARI Special Report 33, October 1997, p. 8; General H.H. Shelton, "Quality People: Selecting and Developing Members of U.S. SOF," in *Special Warfare*, Vol. 11, No. 2, Spring 1998, p. 3; Commander Thomas Dietz, CO Seal Team 5, Presentation to the RMC Special Operations Symposium, 5 October 2000; Bernd Horn, *Casting Light on the Shadows* (Toronto: CDA Press / Dundurn, 2007), Chapter 1; and Colonel Bill Kidd, "Ranger Training Brigade," in *US Army Infantry Center Infantry Senior Leader Newsletter*, February 2003, pp. 8-9.
28. Porch, p. 117.
29. Eric Morris, *Churchill's Private Armies* (London: Hutchinson, 1986), p. xiii. See also David Chandler, "Indispensable Role of Elite Forces," in *Military History Quarterly*, Vol. 15, No. 3, Spring 2003, pp. 77-78.
30. Tom Clancy, *Airborne* (New York: Berkley Books, 1997), p. xviii.
31. Mark Lloyd, *Special Forces – The Changing Face of Warfare* (New York: Arms and Armour, 1995), p. 11.
32. David Miller, *Special Forces* (London: Salamander Books, 2001), p.15. Similarly, author Duncan Anderson defined military elites as "a relatively small highly trained force specializing in extremely hazardous operations, often of a militarily non-conventional nature." Duncan Anderson, *Military Elites* (London: Bison Books Ltd., 1994), p. 7.
33. Tom Clancy, with General Fred Franks, *Into the Storm. A Study in Command* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1997), p.119.
34. Major-General (ret'd) Robert H. Scales Jr., *Yellow Smoke. The Future of Land Warfare for America's Military* (New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003), p. 69.
35. Matt Labash, "The New Army," in *The Weekly Standard*, Vol. 6, No. 31, 30 April 2001.
36. Dennis Showalter, "German Army Elites in World Wars I and II," in *Elite Formations in War and Peace*, A. Hamish Ion and Keith Neilson (eds.)(Westport: Praeger, 1996), p. 152.

37. James Lucas, *Storming Eagles: German Airborne Forces in World War II* (London: Cassel & Co., 2001), p. 14.
38. Kitchen, p. 26.
39. See D.R. Segal, Jesse Harris, J.M. Rothberg, and D.H. Marlowe, "Paratroopers as Peacekeepers," in *Armed Forces and Society*, Vol. 10, No. 4, Summer 1984, p. 489; and Donna Winslow, *The Canadian Airborne Regiment in Somalia. A Socio-cultural Inquiry* (Ottawa: Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, 1997), pp.128-138. Gideon Aran stated, "Jumping can be viewed as a test which allows those who pass it to join an exclusive club, to be initiated into an elite group." Gideon Aran, "Parachuting," in *American Journal of Sociology*, Vol. 80, No. 1, p.150.
40. This emphasis on discernable differences between the 'special' units and their 'conventional' brethren became the core of the Canadian military's understanding of elite. Many senior commanders defined and treated the Canadian paratroopers as elite – at least, prior to the Somalia debacle – based upon the higher levels of fitness, distinctive uniform, and the parachuting requirement. Colonel Painchaud, a former Airborne Regimental Commander, was representative of many when he explained, "...the airborne soldier is the elite of the Canadian Army. He must be in top shape compared to any other soldier, in physical fitness and shooting and weapon handling." Dick Brown, "Hanging Tough," in *Quest*, May 1978, p.12. See also Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *Information Legacy. A Compendium of Source Material from the Commission of Inquiry* (Hereafter Information Legacy). [CD-ROM], 1998, Hearing Transcripts, Vol. 36, 22 January 1996, testimony of Lieutenant-Colonel Morneault, p. 6898.
41. Philip Warner, *Phantom* (London: William Kimber, 1982), p.11.
42. Eric Morris, *Churchill's Private Armies* (London: Hutchinson, 1986), p. 90.
43. Field Marshal Sir William Slim, *Defeat Into Victory* (London: Cassell and Company Ltd., 1956), p. 547.
44. Slim, p. 546, and Morris, *Churchill's Private Army*, p. 243.
45. Command Sergeant Major Eric L. Haney, *Inside Delta Force. The Story of America's Elite Counterterrorist Unit* (New York: A Dell Book, 2002), p. 97.
46. Adams, p. 162.
47. Clancy, *Special Forces*, pp. 3-4.
48. Cohen, p. 61.
49. Beaumont, *Military Elites*, p. 192.
50. Charles A. Cotton, "Military Mystique." (Source Canadian Airborne Forces Museum files – no publication material available.)
51. Cohen, p. 74.
52. General Sir Peter de la Billière, *Looking For Trouble. SAS to Gulf Command* (London: Harper Collins Publishers, 1995), p. 117.
53. Eric Morris, *Guerrillas in Uniform* (London: Hutchinson, 1989), p. 15.
54. Weale, p.154.
55. Cameron Spence, All Necessary Measures (London: Penguin Books, 1997), p. 43.
56. Haney, p. 20.
57. Anthony Kemp, *The SAS at War* (London: John Murray, 1991), p. 11.
58. Charles M. Simpson III, *Inside the Green Berets. The First Thirty Years* (Novato, CA: Presidio, 1983), p.14; and Charles W. Sasser, *Raider* (New York: St. Martins, 2002), p.186.
59. William O. Darby and William H. Baumer, *Darby's Rangers. We Led the Way* (Novato, CA: Presidio Press, reprint 1993), p. 184.
60. *Ibid.*, p. 21.
61. de la Billière, p. 236.
62. *Ibid.*, p. 98.
63. Greg Jaffe, "A Maverick's Plan to Revamp Army is Taking Shape," in *Wall Street Journal*, 12 December 2003.
64. Elmar Dinter, *Hero of Coward?*, (London: Frank Cass, 1985), p. 70.
65. John Talbot, "The Myth and Reality of the Paratrooper in the Algerian War," in *Armed Forces and Society*, November 1976, p. 75; Cohen, p. 69; and Winslow, pp. 135-141.
66. Interview with Lieutenant-Colonels Watkin and Peter Bradley, 4 June 1998 and 15 September 1997 respectively. The derogatory term 'LEG' originates from the Second World War. Regular infantry wore canvas 'leggings' as part of their uniform. The 'elite' paratroopers were spared this ordeal. They were issued with high-cut 'jump boots' into which the uniform trouser could be tucked. Needless to say, the paratroopers quickly christened their brethren with the contemptuous label of 'LEGs.' A more contemporary version translates the meaning to 'Lacking Enough Guts.' This was, not surprisingly, a peacetime mutation. Beyond the obvious that 'leggings' are no longer worn, the act of parachuting is seen as a test of individual courage. It had taken on an importance of far greater proportion than it did during the war. Since virtually all infanteers saw combat, and those in the regular line infantry for longer periods than the airborne units, the question of individual courage was rather moot.
67. Colonel J.W. Hackett, "The Employment of Special Forces," *RUSI Journal*, Vol. 97, No. 585, February 1952, p. 35.
68. *Ibid.*, p. 39.
69. *Ibid.*
70. Winslow, pp. 26-133.
71. Alan Bell, formerly of 22 SAS, Presentation to the RMC Special Operations Symposium, 5 October 2000 and WS 586 class, 19 March 2004.
72. Interview with author, 4 October 1996. One sergeant-major of the British 2nd Parachute Regiment stated that in airborne units, the officers and men rely upon one another. He explained: "A special bond was created because of the fact that the men knew that the officers, like them, endured the same difficult training prior to arriving at Regiment." Rory Bridson, *The Making of a Para* (London: Sidgwick & Jackson Ltd, 1989), p. 81. Major-General Newman declared: "There's a close bond between the airborne soldier and his officer, because each knows the other has passed the jump test. And they continue to do so together. Each believes the other will be a good man to have around when things get sweaty." Major-General A.S. Newman, *What Are Generals Made Of?* (Novato, CA: Presidio, 1987), p.193.
73. E. Aronson and J. Mills, "The Effect of Severity of Initiation on Liking for a Group," in *Journal of Abnormal & Social Psychology*, 1957, pp. 157-158. Elliot Aronson of Stanford University and Judson Mills of the U.S. Army Leadership and Human Research Unit established this in their 1959 laboratory experiments. They stated: "Subjects who underwent a severe initiation perceived the group as being significantly more attractive than those who underwent a mild or no initiation." See also R.B. Cialdini, R.B. *Influence. Science & Practise, 3rd ed.* (Arizona: Harper Collins, 1993), pp.70, 74; and Major James McCollum, "The Airborne Mystique," in *Military Review*, Vol. 56, No. 11, November 1976, p.16.
74. W.D. Henderson, *Cohesion: The Human Element in Combat* (Washington: National Defence University Press, 1985), p.14.
75. Dinter, p. 41; and Anthony Kellet, *Combat Motivation* (Boston: Nijhoff Publishing, 1982), pp. 45-46.
76. Linda Robinson, *Masters of Chaos. The Secret History of the Special Forces* (New York: Public Affairs, 2004), p. xx.
77. The support of the most senior decision-makers has always been critical. Their support is often a function of their belief in the capability provided. For instance, Prime Minister Winston Churchill took great interest in the development of the commandos, and he championed other similar aggressive, unorthodox type units. General George Marshall personally pushed his subordinates to promote the establishment of the American Rangers, and his political master, President Franklin D. Roosevelt, allowed the director of the Office of Strategic Services (OSS) to maintain a direct pipeline to the White House. Later, President John F. Kennedy heaped lavish attention upon the American Special Forces, much to the chagrin of his conventional chiefs of staff, and, recently, it was former Secretary of Defense Donald Rumsfeld who personally ensured that American SOF received starring roles in US operations, as well as hefty increases in manpower and budgets. Within the Canadian context, key support by some of the most senior commanders was instrumental in ensuring the creation and survival of the Canadian Special Operations Forces Command.

DND photo AR 2006-T153-39

PREPARING FOR COALITION COMMAND – THE THREE PS: PEOPLE, PROCESSES, AND PLANS

by Ian Wood

Introduction

In the decade before 11 September 2001, the Canadian Forces (CF) was mainly engaged in the contribution of selected tactical-level forces to larger non-Canadian led coalition formations, often operating in primarily low-intensity peacekeeping, peacemaking, and international humanitarian relief operations. As part of the new CF Vision that is guiding this period of unprecedented transformation, the Chief of the Defence Staff (CDS) directed that the CF should deliberately develop the capability to undertake greater leadership roles in international coalition operations.[1] This commitment to international leadership has also been echoed by the last two federal governments.[2] Now nearly six years after 9/11, Canada is deliberately involved in mid-to-high intensity stability operations while undertaking higher profile leadership roles in coalition and alliance task forces.[3] As Canada becomes more engaged internationally, the CF must continue to advance the professional development of its officer corps so that its members may be more capable of undertaking command at higher levels in multinational coalition task forces.

Coalitions are always complex systems, involving frictional interaction between political and military leaders through the entire spectrum of operations spanning the strategic, operational, and tactical levels of war. To that end, this article is designed to add to the body of professional knowledge on the important issue of coalition warfare command. More specifically, it will be argued that a methodology is needed that future commanders may apply during the pre-deployment period to assess the competence and capabilities of coalition force contributions. A series of factors will be provided that are intended to assist commanders in assessing the strengths and weaknesses of their assigned multinational forces. This article also, hopefully, will help prepare future Canadian commanders for success in areas such as leadership preparedness, force interoperability, and unity of effort.

My methodology focuses upon three main assessment factors – namely, *People, Processes,* and *Plans.* It does not suggest that the three factors are equally important, just distinct enough to deserve individual attention. Once the initial description of these factors has been given, I will then offer a broader context discussion of the potential influence of these factors upon the coalition task force operations. Lastly, I will respectfully offer as food for thought five suggested rules derived from the methodology, which commanders should observe when executing their duties in theatre.

A clear demonstration of the operational art today may well be how coalition commanders work within the various political and military restraints of their contingent forces to shape a culture of trust and commitment, and then subsequently, how the commanders apply these potentially dissimilar forces to achieve mission success.

Commander Ian Wood, *a former senior analyst on the staff of the Chief of Force Development at National Defence Headquarters, is currently serving as the Executive Assistant to the Vice-Chief of the Defence Staff. He is Commanding Officer Designate of* HMCS Protecteur.

CMJ collection

Two exceptional coalition force commanders of the 20th Century. Left – General Norman Schwarzkopf, who served as commander of coalition forces during *Operation Desert Storm*, the first Gulf War, in 1991. Right – General Sir Michael Jackson, the former UNPROFOR commander in Bosnia (1995), and subsequent commander of the Kosovo Force in 1999.

Assessment Factors

People

This first factor highlights the vital need for the Coalition Task Force (CTF) commander to meet face-to-face as early as possible in the pre-deployment phase with the commanders of the national contingents, in order to make both a *subjective* and an *objective* assessment of the professional skills and abilities of the subordinate commanders. This first assessment is absolutely crucial, as it will determine the degree of professional trust and coalition burden-sharing that a CTF commander may expect from his coalition partners. I will now expand in more detail upon the specific assessment areas of the subordinate commanders' experience, leadership environment, influence of military culture/language/religion, and the degree of readiness of subordinate forces.

Subordinate Commanders' Experience

The future CTF commander must ensure that a careful review of all available information pertaining to the operational experience of the subordinate national contingent commanders is made. Key indirect sources of information that can be consulted may include the national contingent commander's *curriculum vitae*, or even consultation with professional peers that have previously deployed or trained with the individuals in question. As many CF officers are now attending other nations' higher level staff and war colleges, some of the CTF commander's Canadian colleagues may well have acquired familiarity with the national contingent commanders as course mates. The CTF commander must be very tactful in the manner in which he makes his enquiries, so as not to infer lack of confidence in any one individual by appearing overly curious. This type of indirect assessment must be kept to a minimum, and must be conducted discreetly.

"The CTF commander must be very tactful in the manner in which he makes his enquiries, so as not to infer lack of confidence in any one individual..."

Beyond this *indirect* assessment, the commander must make a *direct* assessment by spending as much time as possible in personal interaction, and becoming acquainted with future coalition partners. Equally, the CTF commander must understand that the national contingent commanders will likely use this same first occasion to make their own assessment of the coalition task force commander, so the event must be well planned and managed with care. This initial assessment activity will give the task force commander both an analytical and professional intuitive feel for the abilities of his subordinate commanders. Most importantly, the CTF commander must attempt to determine if he will be able to rely upon the experience of subordinate commanders, and if they will have the ability to respond to the CTF commander's direction, which may be given either explicitly of implicitly, during the deployed phase of the mission.

Leadership Environment

In addition to measuring the experience and skills of the multinational contingent commanders, the CTF commander must also be able to assess their willingness to cooperate with the mission goals of the task force. This assessment of the 'followership' or 'cooperability' will allow the task force commander to determine what degree of 'mission command' that may or may not be able to be applied when dealing with a subordinate commander.[4] The CTF commander must also have both the *courage* and the *tact* to deal with any shortcomings that he assesses to be future mission-inhibitors. This must be done delicately, without embarrassing the individual or contributing nation.

An astute CTF commander should be able to recognize whether the shortfalls of the subordinate commanders are due to either their lack of training and experience, or, at worst, as a result of amateur, arrogant, and/or deliberate obfuscation. No matter the case, the CTF commander must react with acumen and professional tact to maintain mission continuity. A prudent coalition force commander must remember that some of these nations may well be called upon to contribute to future coalition forces, and so, professional relations must be maintained for strategic/diplomatic reasons.

Influence of Military Culture/Language/Religion

The CTF commander and his staff should also be aware of any socio-cultural factors that may detract from the coalition's cohesion. This is particularly important, given that many of today's coalitions are built outside traditional alliances, and frequently in a rapid and ad hoc fashion. As a result, any linguistic or cultural challenges that might detract from the coalition-building activities

CMJ collection

Canada's Prime Minister Stephen Harper greets Brigadier-General David Fraser, the Commander of the multinational brigade Task Force Afghanistan in Regional Command South, upon the Prime Minister's first official visit to the Canadian Forces' mission in Afghanistan in 2006.

must be recognized quickly and mitigated early in the pre-deployment phase. Clear and persistent differences may well continue deep into the mission, due to national traditions, religion, and differing professional military cultures. Therefore, it is essential that all commanders be aware of cultural differences in their force.[5] An appreciation of these issues, albeit potentially intangible and vague, must be mastered by the CTF commander and his advisors to ensure that the coalition is not subjected to internal friction.

Also, *language used* cannot be overstated as an important contributor or detractor to unity within the task force. When the CTF commander's intent is drafted, and any other subsequent written direction is given, clear, concise, action-oriented words must be used that are first of all 'translatable' into the languages of the coalition, and, secondly, not susceptible to double meanings or uncertainty in any other task force linguistic context.

Degree of Readiness of Subordinate Forces

The task force commander and the staff also must rigorously assess the readiness and calibre of the forces that are being offered to the coalition. They must determine the degree of preparation that the national contribution to the coalition forces has undergone in advance of being offered to the task force. Are they formed units with international credibility, and have they operated recently and successfully with other coalition task force nations?[6] If not, how can these perceived deficiencies be mitigated?

The key here is that the CTF commander must devote what limited time is available to ask very probing questions in an 'eye-to-eye' manner during the pre-deployment training period. It is also important that if a coalition member cannot attend the training, the task force commander must ensure that areas of possible future risk are addressed before entry into the operational theatre. It is essential that the CTF commander utilizes robust scenarios and/or pre-mission war-gaming serials to exercise the coalition contributors.

"The CTF Commander must constantly ensure that the readiness assessment remains as objective as possible."

The CTF commander must constantly ensure that the readiness assessment remains as objective as possible. The commander may have national contingents join the force that lack any degree of reputation, but that ultimately perform at a high level. Equally, some units may come to the fight with a recent national reputation that exceeds their true skills and abilities. This situation may lead the CTF commander to commit them to operations for which they are not well equipped or prepared – possibly leading to national embarrassment, coalition cohesion challenges, and mission degradation. Clearly, competence and readiness must be demonstrated to the CTF commander, and not just as declared by the nations contributing the forces.

The CTF commander must also be on the lookout for any potential negative competition that may develop between units of differing national backgrounds. If the rivalry becomes excessive, it may well cause the national contingents involved to lose sight of the overall coalition mission, while they attempt to 'show each other up.' Past experience has also shown that some countries simply are not able to work together due to the legacy of previous operational incompatibility or, at worst, cultural incongruity or previous hostilities. Finally, it may be possible that units within a single national contribution are unwilling to cooperate with each other, ultimately degrading the effectiveness of the overall multinational force.[7] The CTF commander must manage the interaction carefully between these dissimilar units, and, at all times, commit contingents to the fight, based upon their true skills and abilities.[8] Clearly, this last aspect of readiness, along with all the other elements, must be considered carefully.

Processes

Discussions of military interoperability are often limited to technical aspects, such as compatibility of information and weapons systems, tactics, techniques and procedures, logistics support, and intelligence sharing limitations.[9] I will now go beyond these classic considerations of interoperability and move into the more subtle and challenging realm

of organizational or non-technical interoperability.[10] Elements to be considered under the processes factor include the operational flexibility of the assigned forces, the trust that can be generated between the commander and the contingent leadership, the risk tolerance of each force, and coalition Rules of Engagement (ROE).

Operational Flexibility of Assigned Units

Even though this aspect of assessment may be very difficult to gauge prior to mission commencement, the CTF commander must always remain conscious of both the *positive*, and, more importantly, the *negative* effect that politics may have upon his coalition forces in theatre. The interaction between the national contingent commanders and their domestic leaders at the military-strategic level can have a compressing or limiting effect upon the flexibility of the coalition-contributed forces.[11] As a result, the CTF commander must have a detailed understanding of the degrees of command authority that have been granted by each of the national entities. At a minimum, issues of Operational Command (OPCOM) and Operational Control (OPCON) must be discussed in detail to avoid any misinterpretation, subtleties, or national caveats that may well plague the coalition unity of command when it is later deployed.[12] Individual national contingent commanders may find themselves in a position whereby they must decline certain missions due to national restrictions or political sentiments.[13] This is particularly problematic if the CTF commander has been given the OPCOM necessary to designate these very same missions to the national contingents in question.[14]

Even though these inter-contingent command relationships may have been carefully arranged with bilateral agreements, and backed up by written authorities, there still may be a great variance in the actual interpretation within the coalition. Further, the CTF commander must assess what degree of formality will be required when issuing the national commanders their orders – need they be written or will more-informal verbal relationships suffice? The CTF commander must determine whether national contingents will be sufficiently agile and autonomous to accept operational and tactical level branch and sequel plans and short notice orders without excessive oversight and potential delay due to military-strategic level review.[15] A prudent CTF commander must always factor into the time-sensitive planning cycle how long it may take nations to respond when tasked to conduct out-of-sector coalition support operations, or, indeed, if they are actually even *available* or *permitted* to respond.[16]

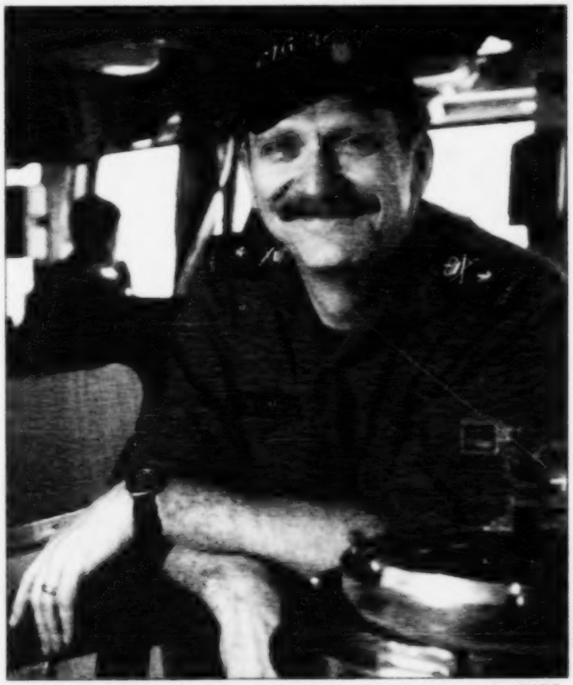
Trust

The CTF commander must also be conscious of the degree of trust that he can place in the various national level contingent commanders. This will rely heavily upon his assessment of the military ethos and teamwork that exists within the coalition members.[17] *Ethos* is a representation of the values, beliefs, and imperatives that influence the spirit and professional conduct of a fighting force, whereas *teamwork* is a measure of cohesion, and a willingness to integrate individual national aspirations into the overall coalition mission.[18] Ethos is also influenced by the degree of professional experience and national values of the contributing forces, and, as such, it is also a very nebulous and challenging attribute to measure. Occasionally, there may also be cultural factors that negatively influence the outward appearance of a national contingent's ethos and work ethic; a CTF commander must be cautious not to assume superiority or inferiority, based up on subjective and or biased assessments.[19]

Given the ad hoc nature of multinational contingents, and the lethality of current operations, any lack of commitment can have a costly and negative effect upon coalition-wide operations. Equally, the task force commander should be on the lookout for ambitious national contingent commanders that overcommit their forces in this command relationship in a desire to use the mission for their own professional advancement or national political objectives, possibly to the detriment of the safety and effectiveness of their own forces and others.

Risk Tolerance

It may be very difficult for the CTF commander to get a clear determination, during the early pre-deployment phase, of the political will of the host nations of the various national contingents to undertake mid- to high-intensity operations. Nonetheless, the commander at least


CMJ collection

Commodore (later Rear-Admiral) Roger Girouard aboard *HMCS Iroquois* during *Operation Apollo*. He acted as Commander of Coalition Task Force 151 from February to June 2003, and this task force made a significant contribution to the international campaign against terrorism.

must attempt to determine if there are any types of operations that a national commander may have been forbidden to undertake, due to national caveats. This determination should be made as soon as possible, so as not to inadvertently embarrass a national contingent that cannot commit to an operation later in a campaign.[20] However, the CTF commander should be able, at all times, to call upon all coalition members to accept risks that are within their national control, as this will ensure that the maximum available combat power is applied continuously to the enemy in support of the mission goals.

> "Forces with short duration tours are very hard to synchronize with more committed contingents."

Another aspect that may influence the risk tolerance within the force is the rotation length of each of the national contingent's forces. Some nations may have very short deployment durations of less than three months, while others may extend up to and beyond 12 months.[21] Forces with short duration tours are very hard to synchronize with more committed contingents. The complexity of the operations that coalition forces face today makes it difficult for short duration forces to acclimatize properly and be effective in any subsequent operations. This aspect of rotation tempo is particularly important in large ad hoc contingents, where the CTF commander must spend an inordinate amount of time integrating the various coalition members into a cohesive team.

Rules of Engagement (ROE)

The challenge of integration cannot be overemphasized when dealing with the multifaceted issue of coalition ROE. The ability of the CTF commander to implement coalition ROE development, dissemination, and oversight effectively may well be one of the most critical processes that he must undertake as he assesses his mission as an operational level commander. There are many different versions of national ROE, ranging from individual national rules to alliance-specific conventions – such as those existing within NATO – to even more complex international rule sets, such as those mandated by the United Nations.[22]

> "Some contingents may have completed a detailed mission analysis while others may have focused their planning only on their timely arrival in the theatre..."

As the CTF commander undertakes his input assessment of the various national contributions, he must be ready to allot a significant amount of personal and staff effort towards the review and subsequent synchronization of the individual ROE sets within the coalition forces. When reviewing the rules of the national contributions, the CTF commander must determine if they are robust enough to allow these forces potentially to use lethal force 'as required' to meet the full spectrum of operations that may be encountered during a mission. If a contingent has very limited authority to use force under their ROE, or, at worst, they have no semblance of ROE at all, this certainly will make that nation a liability to the flexibility and responsiveness of the coalition. A CTF commander will want to see whether the ROE that are provided to each nation by their national authorities allows them to apply force beyond their basic right of self-defence. His assessment will need to focus upon the ability of the national forces to pre-emptively respond to hostile intent, as opposed to having to wait for the *first* and *any subsequent* commissions of a hostile act.

Also, the CTF commander will need to determine if the national level ROE are sufficiently flexible to evolve with the mission. Coalition activities may well begin with low-to-mid-intensity operations, but could quickly escalate to potentially lethal, mid-to- high-intensity operations in a short period of time. Thus, flexibility is an essential component of the ability to react to dangerous conditions. The CTF commander will also need to ensure that the national contingents have sufficiently robust staffs to allow them to adjust their ROE rapidly in response to changing theatre circumstances, and to any downstream commander's direction.

A clear demonstration of the operational art today may well rest in how a coalition commander works within the various political and military restraints, force rotation rates, and the ROE of their national contingent forces to shape a culture of trust and commitment, and then, subsequently, how the commander decisively applies these potentially dissimilar forces to achieve mission success.[23]

Plans

Issues to be considered under the plans factor include the commander's requirement to synchronize the various multinational plans into one overarching coalition campaign plan, and the importance of the notion of 'nested intent' throughout the CTF command structure.

Synchronization of Coalition Plans

This activity involves the commander's requirement to carefully assess and synchronize the various national campaign and/or operational plans within the coalition

CMJ collection

Commodore (now Rear-Admiral) Denis Rouleau acted as Commander of Standing NATO Maritime Group 1 (SNMG1), a maritime rapid reaction group, from 2006 to 2007. Here with Chief of the Defence Staff (CDS) General Rick Hillier, who is looking very nautical, he observes operations from the bridge of *HMCS Iroquois*.

task force into one overarching plan. The CTF commander must complete this activity before the force enters the theatre to avoid confusion once operations are underway. It is important to note that, in order to maintain unity of command and effort, there can only be one CTF campaign plan. Nations may retain their own planning instruments to organize their national contingents, but these must defer to the overall CTF plan.

In coalition warfare, a task force commander may have to contend with national contingents that have very different approaches to military planning. Some contingents may have completed a detailed mission analysis while others may have focused their planning only on their timely arrival in the theatre, with scant consideration for other factors. Along with this reality the CTF commander may find that the various national contingents will have planned for operations that are not in concert with the overall mission of the coalition, either by deliberate or mistaken interpretation of coalition stand- up directives.

Campaign Plan

Campaign planning is a deliberate and timely staff effort. Simply stated, this planning output should include a detailed assessment of the overall strategic guidance, the military situation (friend and foe), a clear statement of the mission, along with execution details, such as the commander's intent, through to logistics and command and control.[24] This type of detailed planning is designed to ensure that the forces involved in a coalition can achieve a clear alignment of political-military objectives, and unity of effort.[25]

As part of this synchronization effort, the commander may want to designate individuals to act as a 'Red Team' to aggressively analyze, and, thereafter, to challenge contingents on any aspects of their pre-deployment planning that may be confusing when trying to align their efforts to the 'one and only' CTF commander's campaign plan.[26] Further, the coalition-wide constraints, restraints, and overall commander's intent, along with defined lines of operations and centres of gravity should also be in clear agreement across the entire coalition.[27]

Lastly, a CTF commander must be aware that not all contingents may be conversant in the usage of these classic operational art terms, and will need to decipher the individual national intentions when the terminology is not used explicitly.[28] The commander and his staff should also discern if the coalition intentions (both explicit and implicit) project an equal commitment to both the peace and war phases of the mission, ensuring that there is a consistent understanding of the end state, and, specifically, of those conditions that define end state and mission completion.

Nested Intent

The notion of the commander's intent deserves further exploration, given that it is a core aspect of the operational art, and, in many ways, the proverbial 'glue' that if applied successfully, binds a coalition to a common purpose. One aspect of intent that is attracting more attention is the specific notion of 'nested intent.'

Nesting usually suggests a commonality among the various echelons of a force, their purpose, intent, and end state. Specifically, a plan by a subordinate level of command is 'nested' within that of the next tier when it is convergent with the end state outlined by the commander.[29] Even though this aspect of intent is subtle in nature, a task force commander must exercise great care and continuous attention when assessing the degree to which the contingents have properly understood and embedded the commander's larger coalition-wide intent into their own planning products.

From Assessment Results to Decisive Operations

The discussion of the assessment methodology so far has considered three factors, namely, *People*, *Processes*, and *Plans*, that the CTF commander must assess carefully as part of his pre-deployment preparation. I will now offer a broader context discussion of the influence that the assessment results may have on the outcome of coalition operations once in theatre.

CMJ collection

In the summer of 2006, Major-General (now Lieutenant-General) Angus Watt assumed a very important leadership role – as the Combined Force Air Component Commander (CFACC) of NATO's International Security Assistance Force in Afghanistan.

People

By carefully undertaking an assessment of the vital *People* factors, a commander will enhance his opportunity for mission success. Most importantly, a strong CTF commander will have ensured that every opportunity has been taken to meet early and often with the national contingent leadership and unit commanders. By undertaking this vital leadership initiative, the CTF commander will reinforce a spirit of synchronization and common mission intent that will be fundamental to the success of subsequent operations. As discussed, cultural awareness and sensitivity are vital skills of the modern coalition commander.[30] These talents will allow the CTF commander to execute his duties successfully within the diverse composition of today's coalitions. More importantly, sensitivity and professional acumen will also permit him to deal with the demands of the host-nation officials and their respective cultural attributes.

Processes

The aspects that are assessed under this factor are also fundamental to the eventual output and success of the coalition. We are dealing here with multifaceted aspects of non-technical interoperability in key areas, such as flexibility, trust, risk tolerance, and ROE. The commander's assessment of these factors is, arguably, a core practice in the operational art of coalition warfare, particularly given the dramatic influence that it can have over the continuity of the force.

For instance, if the CTF commander is faced with a time-sensitive situation, whereby one part of the force has been overrun or ambushed, and is experiencing severe casualties, he must be able to rely equally upon the other coalition members to intervene aggressively and rescue the overwhelmed contingent. A wise commander will maintain a thorough understanding of the degree of agility and autonomy within the coalition forces at all times, and, at every reasonable opportunity, reinforce the command authority so as to execute timely coalition reactions in dire situations.

Similarly, any variance in risk tolerance within the coalition will also undermine the collective strength of the force. For instance, if the opponent is able to determine that one national contingent is less likely to fight, due to it nearing the end of its rotation in theatre, or if it has an obvious lower tolerance for casualties, this will offer the enemy an opportunity to compromise the overall solidarity of the coalition. A lethal strike specifically directed against that coalition partner, and, thus, potentially leading to high casualties, may well fracture the resolve of the nation in question, possibly causing it to withdraw its support or participation. This type of directed attack may be undertaken against the national military contingent in theatre, or against the civilian population residing in the affected country. To that end, a CTF commander who has addressed this vital issue of risk tolerance early on may deny such an opportunity to the enemy.

From the perspective of ROE, even though the consistent application of the use of force across the coalition may never be perfectly harmonized, the CTF commander must work tirelessly to ensure that the development, dissemination, oversight, and application of the rules are as closely synchronized as possible across the entire coalition. The output of his ROE efforts should be a coalition-wide ROE standard, well understood by the national contributions. Also, any delegation of authority for certain ROE should be explicitly defined and authoritatively backed up by official documentation, along with regular reinforcement and positive control during the CTF commander's interaction with the coalition members.[31]

Even though many of the variables raised as part of this *Processes* factor are beyond the immediate control of a CTF commander, they must attempt to mitigate any negative effects that these factors will have during the execution of military operations in theatre.

Plans

As previously discussed, in today's larger coalition operations, a task force commander may be faced with the challenge of harmonizing dissimilar national interests, intentions, and military plans within his overall coalition campaign plan. This synchronization of *intra*-coalition military planning is a vital prerequisite to the CTF commander's ability to align the coalition plans successfully with the national strategy of the host nation they are tasked with assisting. A good contemporary example of this challenge can be found in Afghanistan, where the various multinational coalition and NATO commanders have been required to align their military and security plans with the overarching Afghanistan National Development Strategy. This strategy is designed to guide Afghanistan as it develops its own national capacity for governance and security.

"Similarly, any variance in risk tolerance within the coalition will also undermine the collective strength of the force."

Clearly, a CTF commander in this type of strategic planning environment must synchronize his coalition and national contingent plans carefully with the host nation security framework, ultimately attempting to create an integrated plan. It is another key factor that a commander must assess in order to better execute his duties.

The Commander's Five Rules

Lastly, this article will offer five rules that I have distilled out of the methodology, which I believe future CTF commanders should observe when planning and executing their operations.

- Plan, plan, and then plan again... but always know that not everything can be planned, given the complexity of a coalition.
- Trust your good judgment of character; language should not be allowed to serve as an inhibitor to the assessment of your coalition partners.
- One must always be culturally aware, or, if not, at least be wise enough to ask the right questions when operating with foreign nationals in a host nation.
- Competence and readiness must be earned in the eye of the commander – not just declared by the nations contributing the forces.
- Exercise 100 percent authority in the powers that you have been officially and legally granted as the commander; reinforce this authority regularly with your coalition members.

Major-General (Now Lieutenant-General) Andrew Leslie served as Commander Task Force Kabul and Deputy Commander of the NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan in 2003.

Conclusion

This article has suggested that, within the contemporary security environment, and perhaps well into the future, coalition warfare appears likely to be the norm. It has been shown that coalitions are complex systems involving frictional interaction between political and military leaders spanning the entire spectrum of war. Because of the complexity of contemporary and future coalitions, I have argued that the CF must continue to advance the professional development of its officer corps, so that its members may be more capable of undertaking command at higher levels in multinational coalition task forces. To that end, it is hoped the article will add to the growing body of professional knowledge on the important issue of coalition warfare.

A CTF commander operating with a realistic and pragmatic approach would acknowledge that he will seldom be able to choose coalition members and designated forces, so it is vital at the outset that he learns to effectively assess, and thus, better employ the national forces that have been contributed to the coalition mission. To that end, the commander must also recognize that the methodology presented herein is only a modest predictive tool, and so, even a positive assessment of the coalition-apportioned forces by no means will be a guarantee of success for the commander in future operations. In the end, the CTF commander may well be forced to accept and employ less capable contingents due to political considerations beyond the commander's control. Some of these national contingents may well need to be included, simply to buttress the overall coalition; the commander will just have to be careful with respect to the manner in which he subsequently employs these forces in operations.

There are also larger political-military strategic considerations that remain outside the proposed methodology here. A CTF commander must

learn to recognize the aspects of coalition command that the commander can control, while at the same time being very wary of those aspects that cannot be directly influenced. Clearly, further research is warranted in this area of coalition warfare to prepare future commanders for success in these complex situations.

A clear demonstration of the operational art today is how a coalition commander works within the various political and military restraints of the contingent forces to shape a culture of trust and commitment, and then subsequently, how that commander applies these potentially dissimilar forces in order to achieve mission success.

"Some of these national contingents may well need to be included, simply to buttress the overall coalition..."

NOTES

1. Department of National Defence, *Chief of Defence Staff Action Team 3 Final Report* (2005), dated September 2006, pp. 1-2.
2. Liberal Government's International Policy Statement, *A Role of Pride and Influence in the World*. (Ottawa: Government of Canada, 2005). Dated 20 September 2006. Also see the Conservative government's continued support to the 'whole-of-government' mission in Afghanistan.
3. Recent examples of Canadian officers commanding large multinational forces are the naval command of CTF 150 during *Operation Apollo* in the Persian Gulf, and command of allied forces in Bosnia and Afghanistan.
4. Mission Command is a style of military command promoting decentralized command, freedom, speed of action, and initiative.
5. Lieutenant Colonel M.D. Makulowich, "To Clash or Not To Clash: Canadian and Islamic Values on Canadian Forces' Deployed Operations" (Toronto: Canadian Forces College Advanced Military Studies Course Paper, 2005), p. 2.
6. The CTF commander must scrutinize carefully the processes that nations use when declaring their forces operationally ready for the mission (referred to as OPREAD). Even though a national unit may have a reputation for excellence, it may or may not be as ready as 'declared.' It may also be very difficult for the CTF commander to develop some sort of a common yardstick to measure the calibre of the coalition forces. Interview Major-General Holmes, 17-18 October 2006.
7. In the new Iraqi armed forces' construct, Iraqi indigenous land forces have been generated that have very distinct regional and cultural identities. In this situation, it may well be very difficult for a multinational coalition task force commander to ask Kurdish, Shiite, and or Sunni Iraqi units to operate together as one national contingent, given their cultural dissimilarity. Lieutenant-General W.J. Natynczyk, Vice-Chief of the Defence Staff of the Canadian Forces, "Coalition Warfare" (lecture, Canadian Forces College, Toronto, to the Advanced Military Studies Program 9, 27 September 2006), with permission.
8. Patrick Michael Walsh, "Military Coalition Building: A Structural and Normative Assessment of Coalition Architecture" (PhD Thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Spring 1999), Chapter 4, pp. 136-154.
9. Steven Metz, "The Effect of Technological Asymmetry on Coalition Operations," in *Problems and Solutions in Future Coalition Operations*, Thomas J. Marshall, Philip Kaiser, and Jon Kessmeire (eds.) (Carlisle, PA: US Army War College Strategic Studies Institute, 1997), pp. 49-67. *Et passim*.
10. Thea Clark, "Organizational Interoperability Maturity Model for Command and Control." Paper presented to the 1999 Command and Control Research and Technology Symposium, (US Naval War College, 1999), pp. 3-8.
11. Nora Bensahel, *The Coalition Paradox: The Politics of Military Cooperation*. (PhD Thesis, Stanford University, August 1999), pp. 3-9.
12. See NATO's AAP-6 for an alliance version of the definitions of OPCOM and OPCON. There are differences between national and alliance terminology that may well affect mission unity of command.
13. When nations are unwilling to accept a designated mission, contemporary parlance refers to this as a 'redcard' call by the national element.
14. An example of this confusion may be seen in that France's definition of OPCOM, which constitutes "national command," may not be transferred to alliance and/or foreign coalition commanders in any situation. Thomas Durell-Young, "Command in Coalition Operations," in Marshall, Kaiser, and Kessmeire (eds.), Chapter 2, pp. 23-48.
15. Department of National Defence, B-GJ-005-500/FP 000 *Canadian Forces Operational Planning Process*. (Ottawa: Department of National Defence, 2002), pp. 2-7, 2-8.
16. Natynczyk presentation.
17. Major-General Robert H. Scales Jr., "Trust, Not Technology, Sustains Coalitions," in Parameters, Volume 28, Issue 4, (Winter 1998-1999), pp. 4-5. Also Scales, "Culture Centric Warfare," in *US Naval Institute Proceedings*, (October 2004), pp. 30-31.
18. Department of National Defence, *Duty with Honour: The Profession of Arms Within Canada* (Kingston, ON: Canadian Forces Leadership Institute, 2003), pp. 25, 31.
19. Steve Bowman, "Historical and Cultural Influences on Coalition Operations," in Marshall, Kaiser, and Kessmeire (eds.), Chapter 1, pp.1-22.
20. Within the NATO ISAF coalition in Afghanistan, there exist clear differences in the degree of risk that national forces are allowed to accept.
21. Natynczyk presentation.
22. Lieutenant-Colonel James C. Duncan, "The Commander's Role in Developing Rules of Engagement," *Naval War College Review* Vol. LII, No. 3 (Summer 1999), pp. 1-3.
23. This situation may be even more complicated when the CTF commander and the commander's forces are called upon to work alongside other government departments and civilian players in a so-called '3D and C' environment (Defence, Diplomacy, Development and Commerce). A continuous dissimilarity may prevail throughout these types of operations.
24. *Canadian Forces Operational Planning Process*, p. 2A-1.
25. Dan Cremin, Matt Mills, Denham Phipps, and Keith Stewart, "The Challenges of Command in Multinational Environments," in *British Army Review*, No. 136 (Apr 2005), pp. 57-58.
26. 'Red Team' is a commonly accepted term in military planning terminology, a function often executed by the Intelligence cell, and other members of the staff as designated by the commander.
27. *Canadian Forces Operational Planning Process*, 2-2, 2-5.
28. *Ibid.*, pp. 5-7, 5-8.
29. *Ibid.*
30. Makulowich, p. 2.
31. This notion of 'positive control' is essential to ensure that ROE incidents do not occur. Recent examples of prisoner abuse by coalition forces in the Abu Ghraib prison in Iraq serve as a reminder of how important it is for the commander to ensure that the use of force is followed properly at all times, and that any incidents of unlawful use of force are dealt with promptly and thoroughly by the chain of command.

National Portrait Gallery London NPG P324

A very colourful warrior and military strategist: Lieutenant-Colonel Thomas Edward Lawrence, by B.E. Leeson.

POLITICAL WARFARE IS A DOUBLE-EDGED SWORD: THE RISE AND FALL OF THE FRENCH COUNTER-INSURGENCY IN ALGERIA

by Pierre Pahlavi

Introduction

Although renowned thinkers and strategists, from Sun Tzu to Mao, to Miere de Corvey, T. E. Lawrence, and Vo Nguyen Giap, have theorized about subversive warfare, *La Petite Guerre*, as Clausewitz and Jomini referred to it, continued to be marginal and limited to a support function until the 20th Century. At that time, it regained prominence, especially among national liberation movements, in the form of psychological warfare and revolutionary guerrilla tactics.

At their expense, the world's great powers are discovering one-by-one how limited is their military supremacy in the face of this particular form of warfare, which has neither a front nor a battlefield, and whose purpose is to conquer minds, rather than territories. Having been defeated by the *Viet Minh*, an elusive enemy that employed the concept of Revolutionary Warfare, the French staff headquarters applied the lessons learned in Indochina and decided to mount a counterinsurgency against the Algerian rebellion of 1954. Although this new warfare doctrine helped cut the National Liberation Front (FLN) from its popular base, it proved to be a double-edged sword, in that it led to the politicization of the French army, which would gradually abandon its traditional role.

This article will examine how French counter-revolutionary warfare in Algeria developed, how it was implemented, and what successes it achieved. It will also focus upon how the strategy impacted the traditional practices and structures of the army, with a view to better understanding the reasons that caused the French government to begin dismantling the army in 1959. The objective here is to elaborate upon the notion of a doctrine that became a *vérité devenue folle*[1] [truth run amok], which resulted in the *Grande Muette* (the army) overextending its responsibilities, establishing for itself a political conscience, and rising against a central national power suspected of trying to betray its initial mission. The purpose of examining this ideologization and its possible role in the failure of the counterinsurgency experiment is also to better grasp the principles and the perverse impacts of a strategy that would play an increasingly important role in conflicts and in international relations during the 21st Century.

Doctor Pierre C. Pahlavi *is a Professor in the Department of Defence Studies, and Deputy Director in the Department of Military Planning and Operations at the Canadian Forces College, Toronto.*

Genesis (August 1954-December 1955)

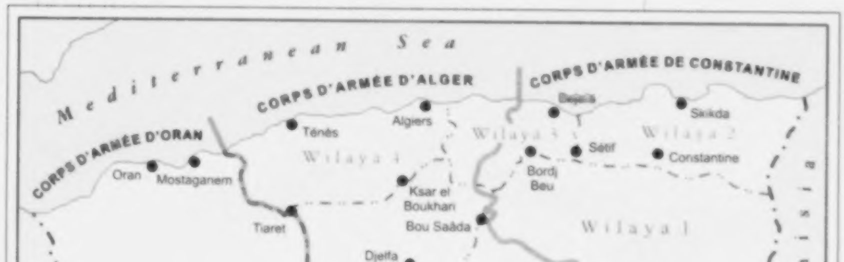
The Hypothesis

Revolutionary warfare is different from *traditional* warfare, in that, beyond the battle against an enemy's armed forces, the war effort targets the entire population, whose conquest constitutes a higher aim than taking possession of a territory or dominating a battlefield.[2] As in traditional warfare, it is important to know the landscape in order to adapt a strategy to it, although the terrain is of a different kind: "...Revolutionary warfare exploits the political and psychological dimensions of people within a social geography. That is why any use of revolutionary warfare must be subjected to a rigorous political analysis to determine the psychological trends and the meaning of the evolution taking place."[3] Consequently, an army engaged in revolutionary warfare must establish guidelines, a policy framework which will guide its conduct of the battle: "In short, subversive warfare requires that combatants not only be weapon technicians but also, perhaps even more, heads of supporters, crowd leaders, political agitators, unionists, [and] missionaries."[4]

In Indochina, the French army found out at its expense the virtues of an art in which its *Viet Minh* adversary was master. General Giap, the victor at Dien-Bien-Phù, had apparently declared, "The French army was beaten because it did not do enough politicking."[5] Once it had infected the French army, the revolutionary warfare virus would gradually contaminate the intellectual strata of the armed forces. General Lionel Max Chassin was the first to catch it: "The time has come for the army to stop being *la Grande Muette*; the time has come for the free world to resort to some of its adversary's methods, if it does not to die a violent death. But one of those methods, and undoubtedly the most important, resides in the ideological role which, behind the Iron Curtain, is relegated to military forces."[6] However, it would be several months before Chassin's wishes would become reality.

Development and Implementation

After a relatively short incubation period, the *Asian Fever* spread to the heart of the Algerian guerrillas, the new operational theatre where the French army was fighting the rebellion that began on All-Saints Day in 1954. Thus, the army faced the same challenge it did in Indochina; its numerical superiority was of no use against an enemy who refused close engagement. With the situation worsening, senior political and military leaders recognized that the time had come to employ a psychological weapon.



The disposition of the three French corps and the boundaries of the FLN political-military commands during the Algerian War.

Between the autumn of 1954 and late-1955, the French army gradually adapted, then structured, revolutionary warfare. During that first phase, the doctrine went from being an experimental weapon, to the official status of being the *Seventh Weapon*. In March 1955, an agency for psychological action was established and given the name *Bureau régional d'action psychologique* [Regional Office for Psychological Action], which later became simply known as the *Bureau psychologique*.[7] In July 1955, an Order from the commanding officer in Algeria formalized the psychological action organization throughout the 10th Algerian Military Region. The October 1955 Order respecting the psychological warfare officially defined *psychological warfare* as, "[the] systematic implementation of various measures and means designed to influence the opinion, feelings, attitude and behaviour of declared enemies (military and civilian population) in a way that is favourable to the plans and objectives set out by the government and the command."[9] For the first time, psychology is officially classified as a combat weapon, making 1955 a pivotal year for France in the adoption of revolutionary warfare.[10]

The Web of Parallel Hierarchies

In 1956, following passage of the law granting special powers to the armed forces and the implementation of *parallel hierarchies*, an operational mechanism was established for counter-insurgency warfare that resembled in every way a true cobweb, whose net covered the entire Algerian territory. This ensured that the population was straddled, and that the enemy guerrillas became militarily and psychologically isolated.

> "In Indochina, the French army found out at its expense the virtues of an art in which its *Viet Minh* adversary was master."

The most important among the institutions that formed the *parallel hierarchies* was, no doubt, the *Sections administratives spéciales* (SAS) [Special Administrative Sections]. Singlehandedly, the SAS and the *Sections administratives urbaines* (SAU) [Urban Administrative Sections] were able to establish a new administrative zone, which, without eliminating the traditional districts, encompassed the latter. The SAS and the SAU constituted vital tools in revolutionary warfare, as they ensured the *control* and *pacification*, if not the *indoctrination*, of the population. To this end, they substituted themselves for the local authorities, carrying out functions in various areas, such as economic management, education, health, and government, with one SAS officer exercising all those responsibilities in each sector.[11] The SAS network enabled the psychological services to keep close contact with the civilian population, and to spread their propaganda quite readily. Additionally, cooperation and psychological contact were maintained through other civilian organizations set up around isolated or neighbourhood leaders, who were under the auspices of the army. In the final analysis, the army, and, through it, the psychological war agencies, became present in the daily life of most of a population that gradually fell from under the influence of the FLN and the National Liberation Army.[12]

The Propaganda

In early 1956, the *Bureau psychologique* of the 10th Military Region decided to redefine and clarify its objectives. In an April Order, it established the following three-part mission: 1) maintain high morale among the units and protect them against the impacts of any enemy; 2) carry out a coherent psychological action with the Muslim populations in the operational areas; and 3) carry out a "shock" action against the rebels.[13] Additionally, the territorial infrastructure associated with the psychological action was strengthened by the creation of revolutionary warfare tactical units known as *compagnies légères de haut-parleurs et de tracts* (CHPT), i.e. *Light Companies armed with loud speakers and flyers*. From July 1956, more effort was geared toward the development of propaganda targeted against the Muslim population already under French control. This propaganda had three dimensions: "A purely circumstantial dimension, a repetitive or overwhelming dimension," perhaps "..[to] galvanize the Muslim population by giving them reasons to be enthusiastic that they could share with the French in Algeria and in the metropolis."[14] It was also intended to raise distrust among "neutral" Muslims toward the FLN, through messages such as: "Fellaghas are grasshoppers: everywhere they go, they leave nothing behind ...their trail is only littered with ruins, mourning, tears, starvation and misery."[15] It should be noted that this propaganda also targeted the rebel who was being tempted to renounce his support for the FLN cause. Finally, in order to incite the interest of neutral Muslims and to promote enemy exhaustion, the propaganda underlined the confidence that France placed in victory. For example, a psychological guidance note called for the use of the theme *Certainty, Firmness, and Will*.[16] These same themes were concurrently being applied on the ground, in daily propaganda efforts.

The Peak (January 1957-August 1958)

During the central period between January 1957 and August 1958, revolutionary warfare experienced a series of resounding successes, and it became an enabler in the emancipation and the political engagement of the army, whose increasing power in the face of a weakening regime led it to search for a rationale for its initial mission, namely, to keep Algeria within France.

The loudspeakers of a mobile CHPT unit in action, circa 1957.

The Recapture of the Kasbah: Triumph of Revolutionary Warfare

In January 1957, in order to crush the insurgent uprising in the Casbah in Algiers, the government granted full powers to General Jacques Massu, giving the army the power for which supporters of revolutionary warfare were clamouring. As noted by historians Field and Hudnut, "From that day, and until General De Gaulle firmly established the foundations for his powers, there were two governments in France."[17] Thus, this was a major turning point in the conflict.

Generals Lacoste, Salan and Massu drew up a battle plan and decided to launch the recapture of the Kasbah on 27 January 1957. In ten months, the army won the Battle of Algiers by methods based largely upon the *parallel hierarchies*, and upon revolutionary warfare, namely: intelligence acquired by any means, turnaround and manipulation of clandestine supporters, and management and control of the population.[18] The regional Bureau provided General Massu with all the propaganda in *written* forms (pamphlets or leaflets) and *spoken* forms (loud speakers and movie theatre announcements), thereby playing a prominent role in thawing the situation in the Kasbah, and in breaking up the general strike. At the same time, territorial units, composed from 22,800 armed citizens, were established. Placed under the authority of a Colonel Thomazo, these units proved to be a valuable tactical tool of psychological warfare, with respect to information gathering, for propaganda dissemination, and for controlling the population.

This first major victory enshrined the revolutionary warfare doctrine and facilitated its maturity. For a second cadre of theorists, among them Colonels Trinquier, Godard, and Argoud, this war was no longer limited to applying a *technique*, as its political objective had become centralized and the Battle of Algiers offered the opportunity to experiment and to improve this new concept. According to Colonels Godard and Argoud, an effective fight against rebel terrorism should not exclude using counter-terrorism to create a psychological 'shock.'[19] For Colonel Argoud, who was stationed in Algiers as General Massu's chief of staff, "The army must primarily seek to rally the population, to gain its confidence. It is the political dimension of the issue, and it is essential."[20]. The *modern warfare* intelligentsia would then focus upon the question of a political mission for the armed forces. This view was based upon the certainty that the battle was being fought in order to keep Algeria within France. This certainty was then reaffirmed in the unequivocal themes of a proposal by the 10th Region Headquarters to the Regional Office: "France will remain in Algeria; Algeria will remain French; the government will not negotiate with the rebels; the declaration of intent of the Council's Chair (January 1957) will be applied."[21]

> "During the central period between January 1957 and August 1958, revolutionary warfare experienced a series of resounding successes..."

Patrolling in the Kasbah, Battle of Algiers, 1957.

The Creation of the 5th Bureau and the Provisional Instruction TTA 117

In the aftermath of the Battle of Algiers, the French counter-insurgency war acquired further momentum through the creation of the *5th Bureau d'action psychologique*, "established to accord the *Seventh Weapon* its proper importance within revolutionary warfare."[22] This new body was extended throughout the psycho-military infrastructure of the 10th Military Region: first, to the regional command, where, in the meantime, a new position of deputy chief of staff was created to complement the head of psychological action. It was also implemented in the army corps, where the psychological work was the responsibility of the 3rd Bureau, and, finally, in the various zones and operational areas. What should be particularly noted about the creation of the 5th Bureau is the significant extension of the army's span of influence and control, since the new Bureau possessed, as of 1 August 1957, not only responsibility for all missions related to war and to psychological action, but also responsibility for morale, for information, and for civil and administrative matters, as well as for social services, and even the chaplain services. This "generalization" of its mission meant that the new body would have to become a true "Jack-of-all-trades" for the command."[23]

This growing influence of the psychological weapon was, however, making civilian authorities uneasy, due to fear that it would lead to excesses in the long term. They therefore made every effort to limit as much as

possible the scope of the 5th Bureau, as evidenced by the Bourgès Maunoury government's adoption of the *Instruction provisoire sur l'emploi de l'arme psychologique* [Provisional Instruction on the Use of the Psychological Weapon], widely known simply as TTA 117.[24] On the surface, the Instruction satisfied the wishes expressed by supporters of the revolutionary warfare by establishing a legal basis for the *Seventh Weapon* at the highest level. In reality, the civilian authorities were trying to underline the need for cooperation between the army and the government, where the latter necessarily prevailed.

"At the same time as the army was acting, the national political entity, the 4th Republic, was on its deathbed..."

In spite of its desire to regain the upper hand, the government had to recognize that revolutionary warfare had already made the army a true "State within a State": "Throughout the land, departments' borders became the same as those of an area controlled by a division, and district's limits [became] aligned with those of a regiment's sectors."[25] Moreover, the management priority of the population (education, social assistance, government) and psychological action (control of the media, information, propaganda) resulted in the delegation of the most extensive responsibilities to the armed forces, responsibilities normally assumed by the civilian authorities. In short, this military state held, so to speak, all the prerogatives of a civilian state, with one exception, that of making political decisions and developing an ideological line, on the strength of its *parallel hierarchies*. Gradually, this symbolic step will be taken with the establishment of what subject matter authorities K. Koonings and D. Kruijt called a "political army."[26]

The Ideology of *Integration*, and 'The Crossing of the Rubicon'

Having demanded from successive governments since 1956 that they be provided with a clear direction, and when they were offered nothing but vague and changing objectives, the army decided, in late-1957, to establish its own political doctrine: the ideology of *Integration*, born of revolutionary warfare. Opaque at first, it then crystallized upon the *French Algerian* theme, and its mission was based upon three fundamental objectives: to preserve French sovereignty, to extend full civil equality to Muslims, and to promote social and economic progress. The army was confident that such a program would enable it to counter both the FLN's separatist aspirations and the civil authorities' failure to act. For military leaders, emboldened by the absolute weapon that, to them, revolutionary war represented, Algeria became a personal issue that they expressed through that ideology. The objective sought by integration satisfied the need for the armed forces to establish a clear and straight-forward direction, something politicians had been unable to do.

At the same time as the army was acting, the national political entity, the 4th Republic, was on its deathbed: 15 April 1958 witnessed the fall of the Gaillard government, followed a week later by violent protests in Algiers in support of a French Algeria. The bell tolled for a dying regime, and the army, which became emancipated as a result of its political engagement, would administer the final blow by giving its support to General De Gaulle's ascension to power, "...to implement the doctrine of revolutionary warfare."[27] The man considered by the French military to be *their* man would later prove to be the one to kill their political ambitions.

Neutralizing the Seventh Weapon (1959)

General De Gaulle's Call to Order

From the moment he assumed power, De Gaulle was determined to subdue the army, which had become too outspoken and too intellectual for his liking. He was clear on the issue, and did not mince his words: "The army must realize that its role is purely technical. It is there to follow orders... The army is a tool. Get it? A tool!"[28] Well aware of the potential of the psychological weapon, General De Gaulle also recognized the risk of ideologization it implied. He had therefore come to his decision long ago and on this he would not budge. He would save the army from all political aspirations.

From the fall of 1958, the army was ordered to renounce any political involvement. In the ensuing months, the President undertook a genuine purge within

General Jacques Massu

the French army, in order to rid it of any revolutionary tumour. To once again distinguish between civilian and military responsibilities, De Gaulle replaced Salan with two men: Paul Delouvrier was named the General Delegate, and General Maurice Challe, Salan's deputy, was named Joint Supreme Commander. General Jouhaud became the Chief of the Air Staff, and many other generals and colonels were given positions in the Paris metropolis or in Germany. By the end of December, of all the senior leaders associated with the concept of Revolutionary Warfare and the *Integration* ideology, only General Massu and Colonel Godard remained, and only because they had been readily forgotten at the time.

CMJ collection

Colonel Yves Godard

The Challe Plan: A Reduced Role for the Psychological Weapon

Immediately after this cleansing exercise, De Gaulle undertook to significantly redefine the French army's strategy by giving precedence to *traditional* warfare. He admitted that his objective was to obtain quick victories and to negotiate from a position of strength with the FLN. In reality, "De Gaulle had less evident motives to re-launch military activity: refocusing the military attention from politics to operations, and a resounding military success would enable the army to easily accept political concessions, their honour having been preserved."

In that vein, General Challe was asked to develop a battle plan that would refocus upon the good old traditional methods of warfare. The Challe Plan, however, retained an extensive number of the features of revolutionary warfare, particularly, the tactical aspects: to establish control of a territory, and to infiltrate enemy structures. The plan also called for the use of propaganda, disinformation, and intelligence, as in the past. The objective remained to bring the entire population under the control of the army, first, by tightening the borders, and second, by obtaining the engagement and cooperation of the Muslim masses. In particular, the new headquarters employed the psychological action methods developed by the 5th Bureau, which had been spared by the December purge. In fact, the 5th Bureau would remain a "nest" for the supporters of revolutionary warfare, as can be seen gleaned from the following excerpt from an article published in France's *Armed Forces Journal:*

> We have the responsibility to inform and to convince our bosses, our colleagues and our subordinates. If the army is not willing to understand that it needs to change its concepts and methods, it is heading toward failure in the immediate term and to its own demise in the near future, like an organization that is unable to change in a transformational environment. At this moment, we do not have the right to remain passive and indifferent. Moreover, each of us is "engaged," whether we want to [be] or not."

As such, supporters of the *Seventh Weapon* expressed their disapproval of its gradual marginalization. In an article published in the May 1959 issue of *Revue de Défense nationale*, entitled "Considérations militaires sur la guerre d'Algérie," [Military Reflections about the Algerian War] Jean Merye argued that without true psychological warfare, the new strategy employed by General Challe was irreversibly defective, and it had no change of success in the long term term. Colonel Antoine Argoud was of the view that the Challe Plan flowed from a faulty analysis of the issue, which placed emphasis upon the recapture of territory at the expense of the conquest of populations. In a book he will eventually publish in 1974 entitled, *La décadence, l'imposture et la tragédie*, he wrote: "General Challe knows revolutionary warfare only through books."

The Noose Tightens

In July 1959, a new *Instruction appropriately entitled, Instruction sur les fondements, buts et limites de l'action psychologique* [Instruction on the Foundations, Goals and Limits of Psychological Action] marked another step in the neutralization of the *Seventh Weapon*. The notion of psychological *action* had replaced that of psychological *warfare*, and it was now limited to boosting the soldier's morale and to strengthening his will to fight. The themes espoused by this initiative were love of freedom, respect of people and their rights, preservation of the national identity, as well as promotion of fraternity and team spirit

"It appeared that the 5th Bureau, the last bastion of revolutionary warfare, was spared by these measures."

within the armed forces themselves. The Instruction also limited the responsibility of the army in psychological action by establishing a close collaboration between the political and military hierarchies. At the end of it all, the idea was to curtail significantly the political autonomy of the psychological weapon and to reduce its potential by reducing its role to that of a simple morale boosting enabler, as it had been before 1955.

It appeared that the 5th Bureau, the last bastion of revolutionary warfare, was spared by these measures. Its offensive and global role was even underlined in the psychological action plan for the months of November, December, and January. This document read in part: "Whatever forms our psychological action takes, whatever the methods used, they will be efficient if only all levels are aware of these two fundamental facts: 1) psychological action must be offensive, 2) psychological action must reach the individual through his morally and sociologically-defined environment (French of European stock, Arab, Kabyle, Muslim, Israelite)."[34] However, this paradox is easily explained: If the 5th Bureau was asked by higher command to operate full speed and to contribute as efficiently as possible to the war effort, it was because senior leaders had decided to conclude the bothersome Algerian conflict, and come out of it with the best image possible under the circumstances.

From the Crisis to the Dismantling of the *Revolutionary Warfare*

Revolutionaries on the Barricades

On 16 September 1959, De Gaulle clarified his position by proposing *self-determination*, including the possibility of secession for Algeria. This constituted, in reality, the rejection of *Integration* and its supporters. As noted by scholars Doise and Vaïsse, "The statement by the Head of State marks the end of illusions and the beginning of the break-up between the Army for Algeria and the political power [...]."[35] It is in this tense environment, where revolutionary warfare was once again rearing its head that the Barricades Affair occurred: an incident that would end the reprieve granted to the 5th Bureau.

In early 1960, the last group of Revolutionary Warfare proponents undertook decisive action. For a week, from 24 January to 1 February, a cadre of officers erected barricades on the streets of Algiers, with the help of French Algerian militants, in order to put pressure upon the government and to sway the authorities. Among officers supporting revolutionary warfare who took part in the Week of the Barricades, many, such as Colonel Jean Gardes, head of the 5th Bureau, as well as Colonel Argoud, occupied important positions in the army for Algeria, and did not hesitate to put their military careers at risk in order to defend a cause they felt was being threatened. Their action was also proof that they were willing to break the bond that had tied them to General De Gaulle since 13 May 1958. "It is from the barricades that advocates of revolutionary warfare tried to refute May 13, as they publicly and convincingly suggested overthrowing the De Gaulle government."[36]

De Gaulle, who would not allow some "excited individuals" to dictate his policy or to question his sovereignty, quickly regained control of the situation. On 29 January, he delivered a televised speech while wearing his uniform, and ordered members of the armed forces to fall into line: "I am speaking to the army, who is winning in Algeria through brilliant efforts. Some of its elements however are ready to believe that the war is their war and not France's, that they are entitled to have a policy that is not France's. Let me say this to all our soldiers: "Your mission is neither equivocal nor does it require an interpretation."[37] Speaking to "isolated elements" that were conducting "their" war, according to "their" policy, De Gaulle was well aware that they were supporters of both Revolutionary Warfare and *Integration*. As historian Anthony Clayton later wrote, "De Gaulle rightly considered the incident an excess of the school of Revolutionary Warfare."[38] Now that this school has proved to all that it was a nest of factious revolutionaries, the general would seek to quickly destroy it. A significant number of its members would, however, be involved in events that would take place in April 1961.

Archives militaires de France

The barricades in Algiers, 25-27 January 1960.

Archives militaires de France

General Charles De Gaulle in Algeria.

The Disbandment of the 5th Bureau, the Conversion of the Seventh Weapon, and the Disappearance of Revolutionary Warfare

The 5th Bureau's fate was played out at the barricades. "De Gaulle knew where the enemy was hiding in the army's ranks. After the barricades, he could deal with it more efficiently."[39] He immediately decided upon a purging. Beginning in early February, events would happen very quickly. On the 1st of the month, the Head of State obtained the rendition of the Algiers insurgents; on the 2nd, an Act promulgated by the legislature which gave him the power to issue Orders and facilitated the purge; on the 3rd, the main leaders of Revolutionary Warfare knew what the purge entailed: Colonel Godard, Chief of the Security Services, was relieved of his duties, Colonel Argoud, chief of staff for the army corps, and Lieutenant-Colonels Broizat and Gardes, former heads of the 5th Bureau, were recalled. Finally, on the 5th of February, De Gaulle shuffled his Cabinet and got rid of Soustelle and Cornut-Gentil, both supporters of a French Algeria. After that, De Gaulle only had to deal with the main bastion of the concept of Revolutionary Warfare, that is, the 5th Bureau that, even without its main leaders, remained for the President the true culprit. It was ironic, therefore, that even as the 5th Bureau was being condemned, the first French atomic bomb exploded in the Algerian Sahara on 13 February 1960, providing the army with a weapon that was more psychological and more revolutionary than Revolutionary Warfare, namely, nuclear dissuasion.

"In addition, the official document stated that the 5th Bureau's functions would be redistributed and added to those of various headquarters organizations."

On 15 February, the axe finally fell. De Gaulle took the official and irreversible decision to disband the 5th Bureau. A Directive issued the same day by the Ministry of the Armed Forces made the decision effective. General Demetz, the new chief of staff, wrote: "I would like to inform you that the organizations known as the 5th Bureau, which specialize in psychological action, will cease to exist upon receipt of this Ministerial Directive."[40] In addition, the official document stated that the 5th Bureau's functions would be redistributed and added to those of various headquarters organizations. The dismembering of the 5th Bureau provided the opportunity to understand the immense power that had been obtained by this organization, and the extent of its influence within the armed forces. It would also be made clear why the political power, unable to deal with it, had waited so long before deciding to dismantle it. Through the Revolutionary Warfare years, the 5th Bureau had become the true 'brain' of the armed forces, in spite of efforts made to limit its autonomy (the 1957 Instruction), and action (the 1959 Instruction), providing guidance, coordination, and monitoring to the military.

After Revolutionary Warfare

With the dismantling of the 5th Bureau, Revolutionary Warfare as a concept no longer existed within the French army; nonetheless, a remnant of psychological action could still be found in a shattered form, no longer the purview of a single organization, but a shared responsibility among various services. The new decentralized system that emerged from April 1960 evolved around a *Centre d'information générale et de problèmes humains* [Centre for General Information and Human Issues]. It dealt with government information agencies and services, such as the Bureau Presse-Information [Media-Information Office]. From its inception, the new system, an obedient instrument following the will of the government, would support the policy of self-determination; it then helped prepare the ground for the Evian agreements and the independence of Algeria.

Revolutionary Warfare, along with the last of its supporters, went underground and became the fierce opposition to the politics of desertion in Algeria. The most hardened revolutionary warriors, notably Salan and Zeller, as well as Lacheroy and Argoud, would attempt the ill-advised April 1961 *putsch*, and then would join the Organisation Armée Secrète (OAS) [the Secret Army Organization]. Their desperate actions could be viewed as the final manifestations of Revolutionary Warfare. Very quickly however, they were stopped by the political power that arrested them and brought them to justice. It would however take the final elimination of the last of those warriors, Colonel Argoud, on 25 February 1963, to seal the fate of Revolutionary Warfare that had been born six years earlier within the French army.

Archives militaires de France

Generals Salan, Challe, Zeller, and Jouhaud during the *putsch* of April 1961.

Conclusion

What lessons can be drawn from the Revolutionary Warfare experiment the French army conducted in Algeria? How can one explain its failure in spite of its contribution to the fight against the Algerian insurgency? Could it be that Revolutionary Warfare, as one could be tempted to instinctively conclude, was not made for a counter-insurgency force? As journalist Jean Planchais wrote, "How could this army, like its adversaries, live like 'fish in the water'? From the outset, the system was impeded by not realizing that not all waters are good for all fishes. Everything after that was unreal. ...No psychology in the world, real or fake, could counter in the long run political and geographical facts that were impossible to change. A revolutionary war could only be a national war."[41] For the Pakistani writer, journalist, and anti-war activist Eqbal Ahmed, there is no doubt that western counter-rebellion theorists' perception of Revolutionary Warfare is too mechanical, too removed from any concrete reality, and therefore not aligned with Revolutionary Warfare doctrine. "To them, the people represent a political object, a means rather than an end, a mass easy to mould and manipulate, whose behaviour... is more important than its feelings and its judgements. Focusing only on the operational advantages, counter-revolutionary analysis of the theory and the application of revolution tends to be superficial and doctrinal."[42]

Yet, logic demands that the fighting occurs on the same battlefield as the enemy. In 1961, in an attempt to draw lessons from the French revolutionary war in which he was involved both as a theorist and a highly decorated practitioner, Colonel Roger Trinquier concluded in his famous book, entitled, *La guerre moderne* [Modern Warfare] the following: "In modern warfare... it is absolutely necessary to employ all the weapons our adversaries are using; not doing so will be absurd. We lost the Indochina war partly because we hesitated in taking the measures required or we took them too late."[43] More recently, observers of the global war on terrorism noted that the western coalition's approach, which was primarily focused upon *conventional* effort, flowed from a false analysis of the *psychological* nature of the enemy fight, which gave the latter free reins on the information, public opinion, and the virtual mass communication front.[44]

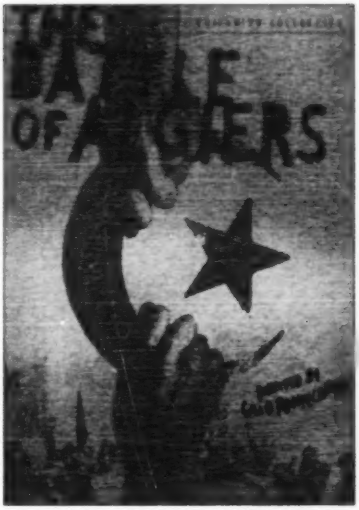
It could also be argued that by definition, a counter-insurgency army, whose goal is to maintain the status quo, could not adopt Revolutionary Warfare as its method. It is, however, important to distinguish between *Revolutionary Warfare* and *Revolutionary Ideology*. Although early theorists and practitioners of this type of conflict, such as Lénine or Mao, were revolutionaries, other types of ideologies could espouse Revolutionary Warfare in order to achieve goals other than revolution *per se*. On this point, Raoul Girardet notes, "We could very well think of all forms of subversive war fought in the name of a purely national ideology, of liberal democracy or even of an ideal inspired by fascism."[45] In this regard, it is not a contradiction to think of Revolutionary Warfare as a method to be used in support of a counter-revolutionary war.

The issue is not, therefore, whether a counter-insurgency army could adopt Revolutionary Warfare, but how such an adoption would inevitably lead to the politicization of the mission. The political parameter is fundamental, for, as Mao Tse Tung, one of the fathers of Revolutionary Warfare explained, "A guerilla that has no political objective must fail."[46] If a counter-revolutionary army wants to control physically, but also and especially psychologically – which is more important in tje long term –, it must promote a political theme that is firmly established.[47] That is the political dimension of Revolutionary Warfare, whatever its form: "The success of an anti-subversive war remains closely dependent on (or at least inseparable from) setting a public policy for rallying taking control of the population."[48] The political dimension is vital for gaining the population's confidence, for influencing it, and for removing it from the enemy's influence.

"**Persistently *preaching* something eventually leads to *believing* in it.**"

An anti-subversive war based upon Revolutionary Warfare rules, however, raises no doubt as to the sensitive issue

of the politicization of the military – an unavoidable consequence of the establishment and promotion of an ideology. Persistently *preaching* something eventually leads to *believing* in it. Through politicization, the military seeks to have a say in the mission given to it by political authorities. A revolutionary force does not have this problem, since both political and military dimensions are meshed, but in the case of a democratic power involved in anti-subversive war, the issue could lead to a confrontation between the ideologized force and the legal authority, and it could result in a political crisis, such as the one France experienced from 1958 to 1961 during the Algerian war. As political scientist Maurice Duverger wrote: "An army which is prepared for subversive war... could not remain isolated from the nation, outside the politics... psychological warfare involves a political activity, a near-permanent intervention in the nation's life."[30] This is a crucial dimension of Revolutionary Warfare.



CMJ collection

Poster for the highly rated 1966 film, The Battle of Algiers, written and directed by the Italian, Gillo Pontecorvo.

Beyond its limitations, the pioneering experience of the French military offers some lessons for today's Fourth Generation warfare (4GW).[31] History, which does not reproduce itself perpetually, does, however, repeat itself uncannily. At the dawn of the 21st Century, nations are engaged in an unusual war as they fight global terrorism. Governments, secret services, and military staff are faced with a huge challenge: fight a war with no front, no boundaries, and no identifiable enemy. The great powers are bitterly finding out to what extent their conventional and nuclear forces have little effect upon this elusive and determined enemy. They must adapt their fighting methods by being present on all fronts and by combining modern technology with old military tactics. To aggression and psychological harassment – a form of which is terrorism – they must learn again how to respond by psychological measures. This war, where intelligence and ingenuity trump the power of weapons, does have some advantages. It also entails some risks, which, hopefully, this study of the French experiment can help avoid.

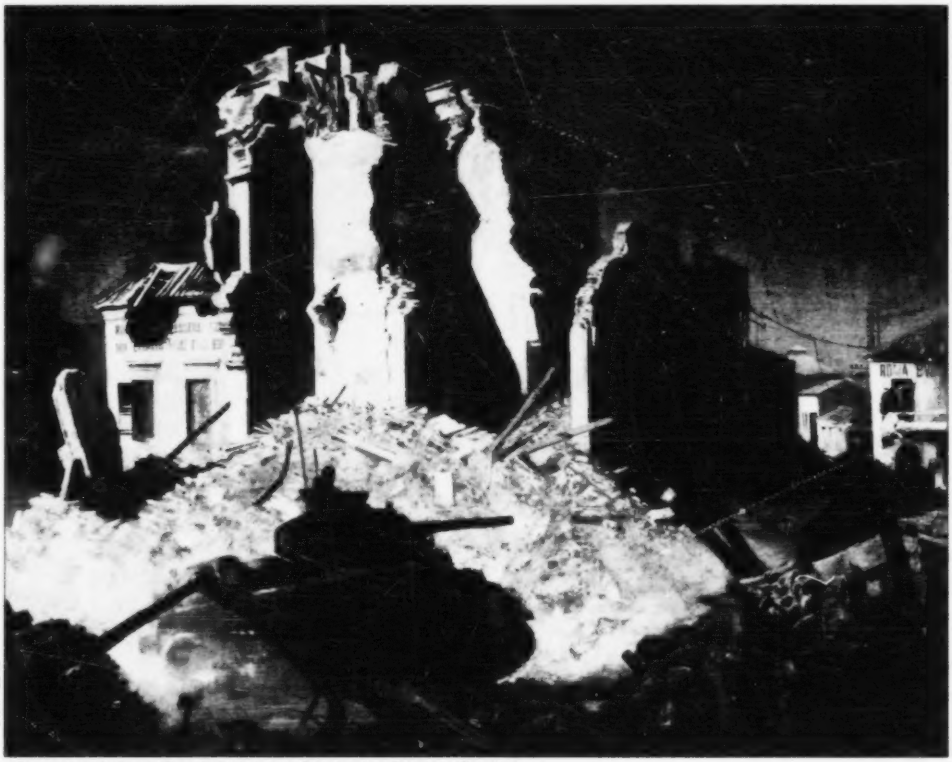
CMJ

NOTES

1. Jean Planchais, *Une histoire politique de l'Armée* (Paris: Éditions du Seuil, 1967), p. 321.
2. François Géré, "Généalogie de la guerre révolutionnaire", in *La Guerre psychologique* (Paris: Bibliothèque stratégique Collection, Economica, 1997), p. 15-45.
3. General Beauffre, *La guerre révolutionnaire. Les formes nouvelles de la guerre* (Paris: Fayard, 1972), p. 50.
4. Beauffre, p. 90.
5. Raoul Girardet, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains* (Paris: Dalloz, 1989), p. 90.
6. General L.M. Chassin, "Du rôle idéologique de l'Armée."in *Revue militaire d'information*, No. 240, (October 1954), p. 13.
7. Service historique de l'Armée de terre (SHAT), Military Archives, 1H 2403, Paris, March 1er 1955, Secretary of State for the Armed Forces "Land" – Cabinet, Morale Section. *Note pour le 1er bureau de l'EMA – Objet : Création d'un organisme d'action psychologique*. Signed by Colonel Drion on behalf of Army General Blanc, Army Chief of Staff.
8. SHAT, 1H 2403 – *Directive pour l'action psychologique sur le territoire de la Xe région militaire*. Algiers, 27 July 1955 – General Lorillot.
9. SHAT, 1H 2408 – *Directive sur la guerre psychologique*, Ministry of National Defence and the Armed Forces, Armed Forces Headquarters, Psychology Office, October 4, 1955. Signed by Koenig, Minister of National Defence and the Armed Forces.
10. It became an all-purpose weapon in that it served both tactical and strategic purposes: "...tactical when it targets enemy units at the contact with the population behind the frontlines; ...strategic when it targets all enemy forces against one's territory"; SHAT, 1H 2408.
11. An example is provided in Alexander Zervoudakis, "A Case of Successful Pacification," in Martin Alexander and J.F.V. Keiger, *France and the Algerian War. Strategy, Operations and Diplomacy* (London: Frank Cass, 2002), pp. 54-64.
12. Paul Rich and Richard Stubbs, *The Counter-Insurgent State. Guerilla Warfare and State Building in the Twentieth Century* (New York: MacMillan Press, 1997), pp. 103-107.
13. SHAT, 1H 2408 – *Directive d'action psychologique*, Algiers, April 1956, 10e Military Region, Psychology Office.
14. SHAT, 1H 2403, *Objet : renforcement des moyens de l'action psychologique pour l'Algérie et création de trois unités tactiques de guerre psychologique*. Secretary of State for the Armed Forces "Land," Army Headquarters, Cabinet, Psychology and Morale Section, 23 June 1956.
15. SHAT, 1H 1117.
16. SHAT, 1H 2408, *Objet : Directives d'action psychologique* – Note d'orientation 6 – 10e Military Region, Psychology Office Headquarters, Brigadier-General Tabouis, Chief of the Regional Psychological Action Office, on behalf of Army General Lorillot, Commanding Officer of the 10e Military Region, Superior Commander of the Joint Staff.
17. Joseph Field and Thomas C. Hudnut, *L'Algérie, de Gaulle et l'Armée* (Paris: Arthaud, 1975), p. 36.
18. General Paul Aussaresses, *The Battle of the Casbah. Terrorism and Counter-terrorism in Algeria* (New York: Enigma Books, 2002).
19. They were on the other hand against using torture. See Guy Perville, "Quinze ans d'historiographie de la Guerre d'Algérie", *Annuaires de l'Afrique du Nord* (Paris, Éditions du CNRS, 1976).

20. Quoted in Planchais, p. 337.
21. SHAT, 1H 2409. *Schéma de causerie*. Headquarters, Psychology Office, Action on the troops, February 1957.
22. SHAT, 1H 2403. Secretary of State for the Armed Forces "Land,, Headquarters of the 1er Bureau. *Objet : Création de 5e Bureau* – Paris, 19 July 1957. Army General Lorillot, Army Chief of Staff.
23. Planchais, p. 333.
24. SHAT, 1h 2409. Ministry of National Defence and the Armed Forces. *Instruction provisoire sur l'emploi de l'arme psychologique*. Army General Ely, Chief of the Army General Staff, 29 July 1957, p. 77.
25. Philippe Fouquet-Lapar, *Histoire de l'Armée française*. Paris: PUF, "Que-sais-je ?" Collection, 1986, p. 101.
26. K. Koonings and D. Kruijt, *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (London and New York: Z Books, 2002).
27. Anthony Clayton, *Histoire de l'Armée française en Afrique – 1830-62* (Paris: Albin Michel, 1994), p. 225.
28. Jean Doise and Maurice Vaïsse, *Diplomatie et outil militaire 1871-1969* (Paris, Imprimerie nationale, Politique étrangère de la France Collection, 1987), p. 462.
29. Clayton, p. 508.
30. SHAT, 1H 2522 – *Revue des Forces armées* n° 33. Excerpt selected by the Headquarters of the 5e Bureau in January 1959 to be distributed among officer and used as discussion theme.
31. Jean Merye. "Considérations militaires sur la guerre d'Algérie". *Revue de Défense Nationale*, Year 15, May 1959, p. 814.
32. Antoine Argoud. *La Décadence, l'Imposture et la Tragédie* (Paris, Fayard, 1974). Quoted in Vaïsse, p. 463.
33. SHAT, 1H 2410. Ministry of the Armed Forces, the Minister. Paris, July 28, 1959. *Instruction – Objet : Fondements, buts et limites de l'action psychologique*. Signed by P. Guillaumat , 5 pages.
34. SHAT, 1H 2410. Algiers, November 7, 1959. Commander in Chief of the Forces in Algeria, Joint Headquarters, 5e Bureau. *Plan d'action psychologique pour les mois de novembre, décembre et janvier.*
35. Doise and Vaisse, p. 464.
36. Field and Hudnut, p. 132.
37. Quoted in Doise and Vaisse, p. 466.
38. Clayton, p. 228.
39. Field and Hudnut, p. 148.
40. SHAT, 1H 2403, Paris, 15 February 1960, Ministry of the Armed Forces "Land", Army Headquarters, 1er Bureau, on behalf of the Minister and by delegation, General Demetz, Army Chief of Staff. *Objet : dissolution des 5e Bureaux.*
41. Planchais, pp. 338-339
42. Eqbal Ahmed, "Guerre révolutionnaire et contre-insurrection", in Gérard Chaliand, *Stratégies de la guérilla – Anthologie historique de la longue marche à nos jours*. Paris, Gallimard, Idées Collection, 1984, p. 244.
43. Roger Trinquier, *La guerre moderne*. Paris: La Table Ronde, 1961, p. 187.
44. John Mackinlay, *Defeating Complex Insurgency: Beyond Iraq and Afghanistan*. London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005; Bard O'Neill, *Insurgency and Terrorism* (Washington, DC: Potomac Books, 2005).
45. Girardet, p. 94
46. Quoted in Field and Hudnut, p. 43.
47. Eric Wolf, *Peasant Wars in the Twentieth Century* (New York: Harper Torchbook, 1969), p. 244. Also see US Army Staff College, *Counter Revolutionary Warfare and out of Area Operations Handbook*. Army Staff College, 1985, p. 16.
48. Girardet, p. 113.
49. Field and Hudnut, p. 42.
50. See Colonel Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century* (St-Paul, MN: Zenith Press, 2004).

The barricades in Algiers, 25-27 January 1960.



CWM 12245

Canadian Armour Passing through Ortona, by Charles Comfort.

ASSIMILATING URBAN BATTLE EXPERIENCE – THE CANADIANS AT ORTONA

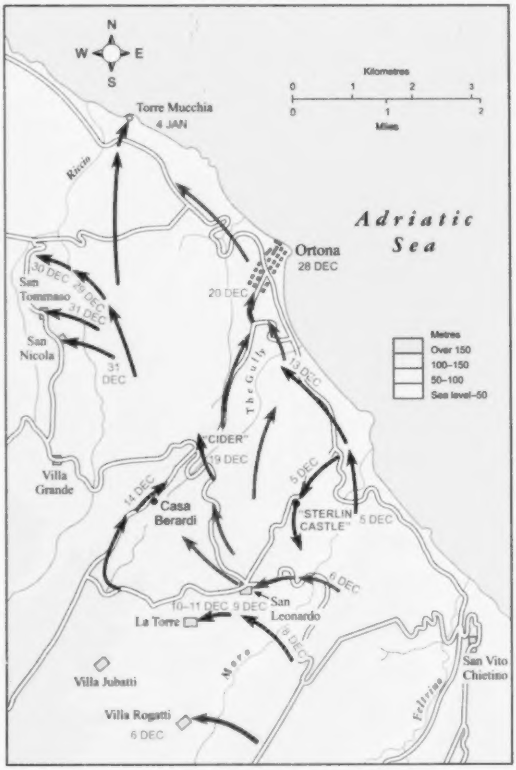
by Ian Gooderson

Introduction

An enemy is best known by fighting him, for battle reveals his methods and tactics, and it indicates the ways and means of overcoming them. Such hard-won experience gained by a comparative *few* requires careful evaluation and the assimilation and dissemination of its lessons to ensure it benefits the *many*, and better prepares those yet untested for a similar challenge. Employing an example from the Italian Campaign of the Second World War, this article will describe how Canadian soldiers provided the Allied armies and their training organizations with valuable data on a form of fighting hitherto lacking in their experience against the Germans: the urban battle. In December 1943, following weeks of severe fighting to clear the Moro River, the British Eighth Army's 1st Canadian Division captured the port town of Ortona on Italy's Adriatic coast. Two battalions of the 2nd Infantry Brigade were principally involved, the Loyal Edmontons and the Seaforth Highlanders of Canada, along with supporting arms. The battle cost the Canadians 275 casualties, of whom 104 were killed.[1]

At Ortona, the Allies encountered, for the first time, a built-up area turned by the Germans into a defensive zone in which to fight not just a rearguard action but also a prolonged defensive battle. For what it revealed of German urban fighting techniques, Ortona was invaluable, and the experience was characterized by further significant features. Defending Ortona were some of the most combat-proficient and motivated German soldiers in the field anywhere – paratroopers of the 1st Parachute Division, whose battalions had been deployed into theatre to stiffen critical sectors of the German front in Italy. Unlike their opponents, the Canadians lacked experience *of*, and possessed very little training *for*, such a battle, but, nevertheless, they gained the upper hand in the fighting. They adjusted to an unfamiliar battle environment quickly, and they devised and employed the methods necessary to win that battle.

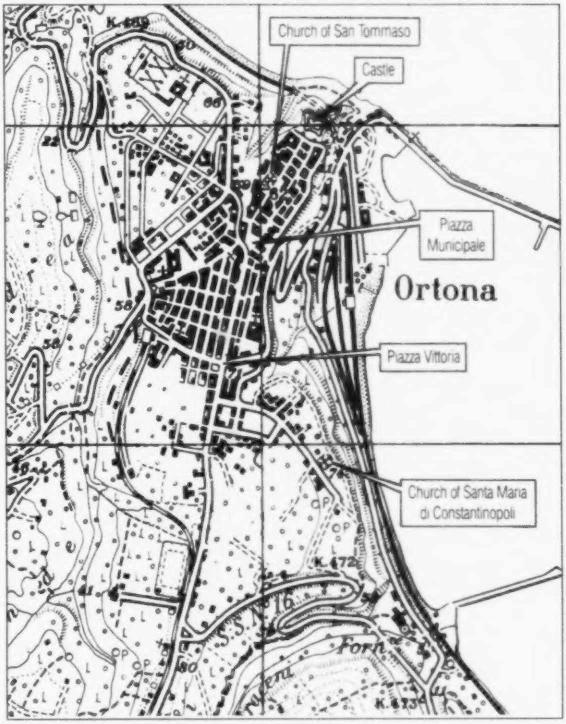
Dr. Ian Gooderson *of King's College London is a Senior Lecturer with the Defence Studies Department at the Joint Services Command and Staff College, Defence Academy of the United Kingdom. He specializes in the military history of the Second World War, with an emphasis upon joint operations and the role of air power.*



The Moro River and Ortona
5 December 1943 – 4 January 1944

1ST INFANTRY BRIGADE — 3RD INFANTRY BRIGADE — 2ND INFANTRY BRIGADE — (INFANTRY BRIGADES SUPPORTED BY ELEMENTS OF 1ST ARMOURED BRIGADE)

Map by Christopher Johnson



CMJ collection

The Battleground

Ortona, a town only some 450 metres in width, edged to the east by cliffs overlooking the harbour, and to the west by a deep ravine, was approachable only from the south, and was a potentially strong urban defensive position. Its stone buildings offered formidable strong points. In the older, northern part of the town, the Cathedral Church of San Tommaso stood amid aged buildings of two or three storeys, the lower of which were often just a single large windowless room, overlooking dark and narrow cobbled streets. Many of the structures had deep cellars with underground passages linking several houses. The castle overlooking the port, its walls weakened by earthquakes and railway tunnelling, was not a keystone in the town's defence. To the south were modern dwellings and warehouses arranged in a rectangular layout, the mostly four-storeyed houses were situated practically wall-to-wall, and the streets were narrow. The Church of Santa Maria di Constantinopoli stood to the southeast. The principal coastal route, Highway 16, passed northward through Ortona, serving as the town's main street, the Corso Vittorio Emanuele, and it was one of few wide enough to accommodate tanks. Attackers had few options. Entering from the south, and restricted mainly to the Corso, they could be channelled into excellent 'killing grounds' dominated by fire along its route, and at the town's three open squares or piazzas. South to north, these consisted of the Piazza della Vittoria in the town's newer area; the Piazza Municipale joining the old and the new; and the Piazza San Tommaso near the castle.[7] Alternatively, the attackers would have to fight through the narrow and enclosed side streets. This would be, in any case, the only comprehensive way to clear the town of its defenders, but would entail a stiff fight requiring sufficient infantry to take and secure the town block by block.

> "The principal coastal route, Highway 16, passed northward through Ortona, serving as the town's main street."

Evaluating the German Defence

A feature of the defence was that the Germans, having no opportunity to construct specific concrete and steel pillbox type fortifications, improvised from what was available on site. The stone buildings of the town, especially in the older quarter, were sturdy enough to provide good protection for the defenders and their equipment. German engineers blocked

road intersections and routes by demolishing the corners of buildings, the rubble of which was used to create roadblocks. The rubble, when piled high as anti-tank obstacles, was also difficult for infantry to climb, and it exposed them to fire if they attempted to do so. As the Canadians approached along a street towards an intersection, they found the block of buildings on each side demolished, denying them an overlooking view of German positions. Across the intersection, the corners of the opposite buildings on each side would also be demolished, the collapsed rubble forming a roadblock. Apart from the corners, these buildings were left mostly intact, and in their second or third storeys, the Germans placed machine guns with fields of fire covering the street and pavements along which the Canadians advanced. Anti-tank guns were also manhandled up to higher storeys to cover these approaches, and the Canadians reported two instances where the Germans had dismantled 88mm guns and reassembled them in such positions. The rubble roadblocks sometimes contained a well-concealed machine gun or anti-tank gun, and some anti-tank guns were sited in lateral streets covering intersections, waiting to ambush Canadian tanks. Most street intersections were covered by such positions containing two or three anti-tank guns operating in mutual support, and the paratroopers also made effective use of their liberal allotment of machine guns. Positions were also created in the streets and buildings leading to and from road intersections.

"The Germans also made ingenious use of booby traps."

Mines were an important feature, and open stretches, such as those situated between the harbour and town, were heavily sown with a mix of anti-tank and anti-personnel mines. Closer into the town, the defences increased in complexity, designed as an interconnected web of strong points. Those in the streets were concealed in rubble, an entire building often being demolished to collapse into the street and to block it. Two or three machine gun positions would be dug into the ensuing rubble. These placements, in turn, would be covered by machine guns sited in the upper storeys of the overlooking buildings. The rubble would also be sown with anti-tank mines, some of which had long cords attached to a mine's detonator, enabling a concealed paratrooper to explode it by pulling the pin from a safe distance upon an attacker's approach, creating a devastating explosion by the sympathetic detonation of other mines. The mine threat ensured that Canadian tanks could not ram their way through the rubble obstacles until those obstacles had been checked and cleared. Placing anti-tank mines against a building and, similarly, detonating them from a distance could cause a collapse of masonry and rubble to block a route, or to blast entry into a building, or to break off an engagement and cover a German withdrawal to an alternative position once a local tactical situation had turned against them. Often, anti-tank mines were sown in a mix with anti-personnel mines, the paratroopers making extensive use of Italian wooden mines that defied the detectors of metal mines with which the Canadians were equipped.

The Germans also made ingenious use of booby traps. The removal of one mine would detonate another buried underneath, making removal time-consuming and hazardous. But among the most dangerous booby-traps were those concealed in buildings unoccupied by paratroopers, or those concealed in buildings that they *did* occupy and had placed in anticipation of their withdrawal. Dark street entrances to buildings hid trip-wires waiting to detonate mines or explosive charges on the pull of an unwary boot, as did staircases. Canadian infantry became wary of attempting to break into buildings by smashing in the exterior doors with rifle butts or kicking them in, in case the doors were similarly rigged. Indeed, it soon became clear that the one way *not* to enter a building in street fighting was through the door. Once inside a building, it was unwise to pick up such inviting objects as discarded German weapons and map or document cases, or wine bottles, and *very* unwise to test the plumbing of dwellings fitted with internal lavatories. The same caution applied to items seen amid the street rubble. Entire buildings were rigged with explosives that could be detonated from a distance on the arrival of Canadian troops, or by timer after the Germans had departed. A particular ruse that caught out Canadian troops on at least one occasion was for the paratroopers to evacuate a building in the hope that observing Canadians would enter it. Once they had, explosives packed into the basement were detonated.

The basic German tactical unit was the light machine gun crew, also equipped with one or two of what reports described as 'grenade throwers,' indicating the paratrooper reliance upon this weapon. These teams fought stubbornly, sometimes to the last, but, whenever possible, they withdrew to prepared alternative positions. The Canadians noted how the paratroopers sacrificed good fields of fire in order to achieve surprise, holding fire until certain of achieving kills. In house-to-house fighting, the Germans positioned machine guns at the back of rooms, covering windows, and, where possible, doors. They fired only when Canadian troops had actually broken into a room, and even after a grenade had been thrown, any German left alive and able to fire his gun would not do so until the Canadians had burst into that room. The paratroopers' fire discipline, the Canadians acknowledged, was excellent. All stairways leading

"The Canadians found it difficult to track German movement and to determine accurately German strength."

National Archives of Canada (NAC) PA-114482

The battle for Ortona was characterized by bitter street fighting and house-clearing.

to upper storeys were potential death traps, since the paratroopers placed machine guns to kill anyone ascending.[3] Attempts to climb stairs might also bring down a shower of grenades from above. In addition to their small tactical groups, many paratroopers fought individually, and some, with telescopic sights attached to their rifles, served as snipers. The buildings, rooftops, and rubble offered myriad good firing positions, and a single well-placed sniper could control considerable ground. He could pick his targets, favouring what appeared to be officers, NCOs, and signallers, and, moving between positions, he was difficult to locate. The Canadians found the paratroopers were well supplied with grenades. Indeed, they would indiscriminately throw them down into the streets to deter an approach. There were also instances when Canadians had cleared mines out of a rubble pile, only to see paratroopers hurling more mines into the street ahead of them from neighbouring windows. It was quite obvious that the paratroopers were skilled in street fighting, and they had a systematic approach to turning streets and blocks, even individual buildings, into strong points. Experience was an asset, and among the veteran paratroopers there were certainly some who had learned their street fighting in Russia.[4]

The battle also showcased two potent new German man-portable anti-tank weapons – the *Panzerschreck*, firing an 88mm hollow-charge projectile, and the *Panzerfaust*, firing a hollow-charge grenade. Both were capable of knocking out a Sherman tank, and each typified the simply engineered and mass-produced anti-armour weapons that were equipping German troops in increasing numbers. The paratroopers also employed some man-pack flamethrowers. Of these, the Canadians were disdainful, reporting that while they had a range of about 50 yards, they did very little damage, although their detrimental effect upon morale was acknowledged. Heavier weapons, such as mortars, artillery, and even a few tanks supporting the paratroops with their fire, were positioned in the northern outskirts of Ortona, although no German tanks ventured into the streets of the town itself.

Apart from defensive tactics and weaponry, another significant characteristic of the German defences was the number of troops deployed to fight in Ortona, and their ability to move and to be supplied. The Canadians were first engaged by the 2nd Battalion of the *Luftwaffe*'s 3rd Parachute Regiment. This battalion bore the brunt of the defence until 24 December, by which time losses and exhaustion, added to the increasing weight of the Canadian attack, convinced General Heidrich, then commanding the 1st Parachute Division, to commit his divisional reserve, the 2nd Battalion of the 4th Parachute Regiment. The close-in nature of street fighting meant that the battle could not be controlled much above the section or squad level, and references to battalions or even companies are misleading. It is reckoned that little more than 100 paratroopers were in action in the town at any given time, with others resting in the town's cellars, and, particularly, its railway tunnels, or they were re-deploying.[5] The Canadians found it difficult to track German movement and to determine accurately German strength. Areas thought to be cleared were re-infiltrated by snipers and machine gun teams, who worked through the rubble and through the underground passages and tunnels that at first the Canadians did not realize existed. Much of this movement occurred at night, when neither side deliberately sought battle, since it risked killing or being killed by one's own side, and such skirmishes were difficult to control. The paratroopers also moved, for a while at least, undetected through buildings and through entire *blocks* of buildings in order to relieve colleagues, and to bring forward ammunition and supplies. Then, the Canadians discovered the small holes, just large enough for a soldier to crawl through, that had been made to link room to room and building to building, some of which were simply hidden behind furniture. Through these portals, until the Canadians learned to search for them and block them, the paratroopers infiltrated to re-occupy buildings and ground in the rear of the Canadian positions, compelling the Canadians to fight for them again.

National Archives of Canada (NAC) PA - 152835

Captured German paratroopers pass a Sherman tank of the Three Rivers Regiment in Ortona, 23 December 1943.

Evaluation of an Urban Battle

A Canadian post-battle report described street fighting as an art acquired by training, a high standard of discipline and careful planning, or by bitter experience.[4] Ortona was more the latter, as the Canadians had not been deliberately trained for the challenge, and urban fighting had not figured highly at the infantry battle schools. Indeed, a company commander of the Edmontons, whose troops conducted much of the fighting in Ortona, later observed that if those battle schools they had attended ever taught them anything about street fighting, the troops had forgotten it by the time of the battle.[5]

Reports emphasized the necessity of a well-organized and detailed plan for the clearance of an enemy-held town. At Ortona, this came about after the fighting had begun, and the nature of the battle had become apparent. Similarly, the Canadians stressed the importance of pre-battle reconnaissance and the allowance of time for this essential prerequisite. There had not been much pre-battle reconnaissance at Ortona, where realization came late that the Germans were in the town in strength, and were prepared to fight. Air reconnaissance photographs were considered essential. From these, the Canadians benefited greatly, with photographs being made available down to section commanders. Street fighting proved disorienting, and, with buildings and landmarks being deliberately demolished beforehand by the Germans, or subsequently destroyed in the fighting, an awareness of the town's fundamental overall layout was invaluable. Reconnaissance photographs were needed in quantity, and time was needed for commanders at all levels down to section level to study them. Urban fighting took time, and that was a recurring theme in evaluations of Ortona. Information from patrols and aerial photographic reconnaissance enabled an attack plan dividing the town into sectors. The Canadians reported that a defended town had to be cleared sector by sector, with specific troops allocated to each area. These troops would carry out a systematic and gradual combing of the town, advancing in one direction and avoiding any deviation that might enable the Germans to re-infiltrate areas believed cleared, or might compromise advance momentum.

Urban fighting was a task for fresh troops. "More initiative is demanded of section commanders, and indeed of the individual man, than in any other type of fighting," warned one Canadian report.[6] This was a reasonable interpretation of the Ortona experience, for house-by-house and room-by-room fighting was a matter of small groups, of pairs, or even of individuals. Under such conditions, instructions could be given for the capture of a block or individual building, but once the fighting was underway, tactical decision-making devolved quickly. The emphasis upon the need for fresh troops is indicative of hard experience, for the Canadian units at Ortona had been fighting since the crossing of the Moro River. Moreover, the transition to street fighting and a different pattern of battle to that hitherto experienced had been sudden, and, for the most part, unanticipated, with little time for psychological adjustment. This latter aspect had far-reaching effects, for while the infantryman had to adjust to fighting in and through buildings and closed-in streets, officers at all levels had to adjust to a different pace of battle. One of the most significant aspects of street fighting related to its tempo, for it was quite different to that of other forms of infantry fighting. "It cannot be overstressed," a report observed, "that once you are committed to close quarter fighting in a town, you must be prepared to sacrifice speed." Failure to accept this would result in 'crippling' casualties and the depletion of reserves and supplies. Therefore, the Canadians advocated one plan and one set of orders to cover the immediate future, warning that "...it was no good giving out an over ambitious set of orders." Nor could the presence of civilians

be allowed to affect planning, although whatever *could* be done for them *was* done." In fact, street fighting could not be rushed, and to attempt to do so was to court defeat. With experience, there emerged a set of principles for the planning and preparation of attacking a defended town that reflected the prolonged and step-by-step nature of such fighting:

- To divide the town into sectors, with an infantry company and supporting arms assigned to clear each sector;
- To divide each sector into designated platoon tasks;
- To make only short definite bounds within each sector and to consolidate before the next bound;
- To clear and consolidate each sector before moving against the next sector;
- To never relinquish ground once cleared; and
- To move forward supplies and ammunition to storage dumps located as close as possible to the fighting troops.[10]

"One of the most significant aspects of street fighting related to its tempo, for it was quite different to that of other forms of infantry fighting."

With the identification of such principles came a wider methodology covering each stage and level of an urban battle, from initial planning through the gaining of a foothold in a town, down to the actions required of platoons and sections for the capture of individual buildings. It was a perceptive and largely successful attempt to interpret the confused and chaotic urban battle, and from the Ortona experience was distilled a battle-proven template that included guidance on tactical methods, the utility of weapons, and on the coordination of infantry and supporting arms in the urban battleground.

Breaking In

Again, citing the Ortona experience, the transition from one form of fighting to another was difficult, and commanders had to have the requisite situational awareness to organize battalions and sub-units for street fighting, and to get supporting weapons brought forward in time. The transition occurred with the gaining of an initial foothold in the town, and subsequent evaluation recognized this as the last point at which it was possible to use supporting weapons according to the hitherto-prevailing pattern of battle. In making the initial break-in assault on a selected part of the town, every form of supporting fire, including artillery, was to be employed – to blast the assault troops into the first buildings, to isolate by fire the chosen assault sector from German reinforcement, and to defilade it from German fire.

Thereafter, artillery was felt to be of limited value. Street fighting was a task for close-support weapons, the medium machine guns, mortars, tanks, and anti-tank guns. These weapons were to be integrated in the fire-plan for the initial break-in, but once the infantry had secured their foothold within a building or block of buildings at the edge of the town, they were then needed forward quickly. The anti-tank guns, in particular, had to be brought up at once, and as their towing vehicles were unlikely to be able to get forward due to German fire or mines, they had to be manhandled, at least, for the last 100 yards of their required positioning.[11] Once the assault troops were established in the first buildings and their supporting weapons had been brought up to them, the urban battle could begin. From this point, observed a report, the fighting would become a grim infantry battle, with anti-tank guns and mortars assisting as best they could.[12] Accompanying the infantry would be sappers and pioneers, ready to deal with German booby traps, and to carry out demolitions needed by the assault.

photo NAC PA 116852

'B' Company of the Loyal Edmonton Regiment on the advance.

Controlling the Urban Battle

The Canadians reckoned that once town clearing began, full direct control of the fighting was impossible at any higher level than the infantry section.[13] The objectives assigned to companies, platoons, and sections became the control framework of the battle. Company and platoon firm bases with reserve ammunition were required, and their locations had to be known to all. Checkpoints were needed, with company and platoon commanders given specific times for transmitting reports back to battalion headquarters containing essential battle information, such as the positions reached by the forward troops, and the objectives secured. "It is vitally important," stressed a Canadian report, "that the battalion Commander receives a constant flow of accurate and up-to-date information."[14] The Ortona experience indicated that some sense could be made of the confusing urban battle, but clearly there were problems, especially with respect to communications, with lines likely to be cut, and signallers becoming targets for snipers. At Ortona, the No. 38 wireless sets were found impractical for street fighting, although whether it was due to their bulkiness (they weighed about 5 ½ kilograms), compromising a soldier's ability to move quickly, or whether it was (most likely) due to the fact that transmitting and reception problems in a built-up area were not documented.[15] At any rate, this meant greater reliance upon runners to pass information, a hazardous business in a sniper-infested urban environment.

One of the narrow streets confronting the Seaforth Highlanders of Canada as they fought through the western side of Ortona.

The Infantryman and His Weapons

> *"It was found that the lighter a man fought the better he fought..."*
>
> – Canadian Deductions from Ortona Street Fighting[16]

Street fighting was not for the heavily laden infantryman, a point not lost upon the Canadians. Assault infantry left their packs at the firm bases established by their companies and platoons, to be brought up subsequently by the reserve platoon once buildings were captured and consolidated. Apart from the need to be able to move *swiftly* and *unencumbered*, the Canadians also stressed the importance of being able to move silently. This related to house-to-house fighting, and, particularly, to room-to-room fighting, and rubber boots or even gym shoes were eventually determined to be the most suitable form of footwear for these battle conditions. Practical experience revealed that when troops were using explosives to break into the upper storeys of a building, the paratroopers inside were likely to think it was shell or mortar fire, and they would not be alerted to a sudden attack from above. However, it was the 'clatter of the army boot' that always gave the attackers away.[17]

Canadian reports on weapons effectiveness indicated that street fighting was a grenade battle. In fact the No. 36 grenade was described unequivocally as "...the basis of the whole attack."[18] So close was the fighting that the use of any other form of high-explosive was usually impossible, and it was important that every infantryman carried as many of these grenades as possible, an effective method for doing so being to wear the issue leather jerkin with the webbing belt on the outside. This enabled the carrying of six to eight grenades without risk of the detonating pins releasing, and also provided storage for spare magazines for the Bren guns and light automatic weapons.[19] Another type of grenade employed extensively in the battle was the No. 77 smoke grenade. Smoke was used liberally to mask movement whenever the infantry crossed ground covered by German guns, especially when they were about to assault a building or block of buildings. These grenades were usually carried on the back, to minimize the risk of causing severe phosphorous burns if they prematurely detonated. Pioneers accompanying the assault troops were equipped with slightly heavier anti-tank grenades that, during street fighting, were used as a portable demolition charge for forcing entry into buildings, or for blasting German strong points. Infantry firepower in close fighting depended primarily

upon the infantry section's Bren light machine gun and the Thompson sub-machine gun. The Canadians advocated that street-fighting troops should be armed with these weapons, and they were used to spearhead attacks in the wake of grenades. However, most infantrymen would have been armed with their standard combat rifle, although the subsequent battle evaluation mentioned them only by implication in relation to snipers. The Canadians reported that they found use of their own snipers very beneficial – not only for sniping but also for serving as what amounted to forward observation posts.[20] Snipers were usually provided by the reserve platoon holding the firm base, not the assault platoon. A weapon that seems to have come into its own at Ortona was the PIAT anti-tank projector, of dubious value in its *intended* role, but nonetheless described by the Canadians as 'invaluable.' They employed them to fire into houses to silence strong points and to make entries, and for blasting rubble piles containing mines or concealed German machine guns. The infantry mortars lacked the portability required for street fighting, although they were used. The 2-inch mortars could go forward to provide close support to the assault troops, and they were employed to fire smoke to defilade German-occupied buildings that could fire upon an attack, and to blast and scatter the rubble heaps with high explosive. The heavier 3-inch mortars, each of which weighed about 56 kilograms in total and needed three men to carry them forward, were considerably less agile and therefore less useful in close support. Where good positions for their baseplates could be found, they were set up, and then employed to isolate from reinforcement German-occupied buildings about to be attacked.

"The Ortona experience indicated that some sense could be made of the confusing urban battle, but clearly there were problems..."

Tanks and anti-tank guns provided heavier close support, and cooperation and attack coordination between them and the infantry was efficient and successful. Tanks had limited manoeuvrability in closed-in urban terrain. In Ortona, they were most effective as mobile pillboxes, too vulnerable to German mines and anti-tank weapons to go ahead of the infantry, they stood back, blasting strong points with their main armament, and covering the assault troops with their Besa machine guns. Tank/infantry liaison was good. Indeed, the Canadian division had recently refined this to a high pitch during the fighting over the Moro. At Ortona, tank commanders regularly reported in to the infantry checkpoints for battle directions.[21] Tanks worked closely with the anti-tank guns, each covering the other when moving up to support the infantry. Tanks were also invaluable for bringing up ammunition and supplies to the forward infantry, for, while jeeps and Bren gun carriers were used, their vulnerability meant that they had to be kept well clear of the fighting zone. Block by block and street by street, the anti-tank guns were manhandled to keep pace with the infantry. Six-pounders provided the close support, although some seventeen-pounders were brought into the battle in its latter stages, the guns being used to fire high-explosive rounds through the windows and doors prior to an assault, to suppress the defenders, and to blast away booby traps and mines. They also fired upon the corners of buildings, targeting suspected German machine guns and anti-tank guns, and were used to level rubble piles. Firing armour-piercing rounds, they were also used to blast entry holes into the walls of buildings for the assault troops. The infantry indicated targets to the anti-tank gunners with Very pistols, smoke from the 2-inch mortars, or smoke grenades. While street fighting fell mainly to the infantry, it was clear from the subsequent evaluations of the Ortona battle that success was attributable to all-arms teamwork.

Tactical Methods for Town Clearing

Each separate attack upon a block was part of a wider attack *in depth*, with platoons alternating as the assault troops and as reserves. Once one block had been captured, the lead platoon immediately made a firm base and consolidated, turning it into a strong point against a likely German counter-attack, checking for booby traps and delayed-action mines, and looking for the concealed 'mouse holes' through which Germans might re-infiltrate. The reserve platoon then took over the attack for the next block. It was acknowledged that the method taught in training, that of two platoons, one on each side of a street, working forward in mutual support, proved sound in practice.[22] One platoon attacking a house on its side of the street would be covered by the platoon on the opposite side, while supporting heavy weapons isolated the building by fire and smoke.[23] It was usually found that when one building or block had been captured, the German paratroopers abandoned the opposite building across the street.[24] This was to preserve the integrity of their defence, their mutually supporting and interlocking fields of fire having been broken. Block by block and sector by sector, this extraction process continued, with platoons 'leap-frogging' through blocks and buildings. Once a designated sector was captured and consolidated, another company would take over to attack the next sector. The company holding the captured sector would turn it into a firm base and organise the isolation by fire and smoke of the next sector to be attacked. It is thus clear why reports stressed that street fighting took time, and that it could not be rushed without penalty.

"At Ortona, tank commanders regularly reported in to the infantry checkpoints for battle directions."

For the clearing of individual buildings, the Canadians described two methods. The most likely was that of taking a building by assault, and clearing it room by room. This, it was very strongly emphasized, should be done 'from the top down,' rather than 'from the bottom up.' "It was found that to clear a house from the bottom to the top was appallingly expensive," noted one report, "...and for every German killed going up the stairs it cost us one of our own men."[25] To tackle the ground floor first was precisely the form of attack that the German paratrooper defence was configured to meet, but once they had gained some battle experience, the Canadians refused to oblige the German tactic. Once one building in a block had been captured, the assault troops broke into the adjoining building by blasting entry holes through the roof, or through the partition walls in the top storeys. For these combat initiatives, 'beehives' (small explosive charges placed against the wall) were used, or the heavier grenades carried by pioneers. This was variously termed in subsequent reports as 'mouse-holing,' or 'house-holing.' Once inside the building, the assault troops worked their way down to the ground floor, throwing No. 36 grenades into each room before entering it. Stairs were sometimes too hazardous to risk, even from the top, and so, floors were 'beehived' and grenades thrown down into the rooms below.[26] While this clearing was taking place, the supporting platoon and the heavier weapons would be covering the windows of the buildings opposite with fire, and would be, where possible, covering likely points of egress through which the paratroops might try to escape. The first building in a given block had to be cleared from the bottom up, there being no alternative, and in this instance, the ground floor rooms had to be thoroughly cleared before attempting the stairs. Once inside the ground floor of a building, and their entry being assisted by fire from the heavier supporting weapons, such as anti-tank guns and tanks, the troops 'grenaded' each room. In some instances, large and multi-storeyed buildings remained too formidable to clear once the ground floor had been taken, the risk of heavy casualties precluding any attempt by the assault troops to fight their way to the top. This led to a second main method of clearing, that being to demolish a building without actually fighting room to room. With the ground floor secure, pioneers would bring in explosives, often packed into captured German water containers for ease of handling, and place them appropriately. Then, the assault troops and pioneers would leave and the explosives would be detonated. The ensuing rubble would be cleared under the cover of tanks and machine guns. Alternatively, a building might be shot into ruins by anti-tank guns and tanks, then rushed by the assault troops under the cover of their fire.[27]

CWM 12712

Reinforcements Moving Up in the Ortona Salient, by Lawren P. Harris

In fighting room to room at close quarters in enclosed spaces, initiative, swiftness of movement, sharpness of senses, and speed of reflexes were the determinants of success and survival. The Canadians warned that once an assault on a block of buildings was under way, there could be no stopping to tend casualties. Only when a block had been completely secured could any wounded be collected and taken to a ground floor, where initial care could then be administered, and from where stretcher-bearers could evacuate the wounded back to the checkpoints to begin their journey to the rear areas. Nor was it safe to leave unguarded the buildings once cleared. Consolidation was imperative, although it necessitated a drain on fighting strength. A minimum of two men left as sentries, with all likely points of entry firmly covered, was considered essential for a captured building. Otherwise, the paratroopers would return, to harass and undermine the ongoing assault from the rear, and to force a costly repetition of the whole business of clearing. This posting of sentries was particularly important at night, when German infiltration parties were active, although the Canadians warned that, for these duties, men who had been firing Bren guns in enclosed rooms during the day should not be employed, since they would be temporarily deaf.[28] A small point perhaps, but upon such details depend men's lives, and sometimes even the outcome of battles, and no aspect of the experience gained of street fighting could be even lightly neglected.

> "The first building in a given block had to be cleared from the bottom up, there being no alternative..."

Conclusion

During the battle for Ortona, the Canadians innovated, improvised, and successfully exploited the effects of their personal weapons and supporting arms under largely unforeseen circumstances. Following a week of fighting in Ortona, the Canadian division became Eighth Army's acknowledged street-fighting experts. In serving notice upon the Allies to expect further such battles, Ortona also carried implications. In Britain, armies composed mostly of untried formations waited to open the main 'second front' in northwest Europe, where they could expect an equally stubborn and desperate German defence. Ortona therefore merited close study, and received it from training staffs throughout the Allied armies.[29] Canadian assessments figured highly, and they remain an instructive case study in the evaluation of battle experience.

The analysis, opinions, and conclusions expressed or implied here are those of the author and do not neccessarily represent the views of the JSCSC, the UK MOD, or any other government agency.

CMJ

NOTES

1. Lieutenant-Colonel G. W. L. Nicholson, *The Canadians in Italy* (Ottawa: Queen's Printer, 1956), p. 333. Casualty data is from this source.
2. Town descriptions from Nicholson, pp. 324-325, Fred Gaffen, *Ortona: Christmas 1943* (Ottawa: Canadian War Museum/Balmuir Books, 1988), pp. 18-19; Mark Zuehlke, *Ortona: Canada's Epic World War Two Battle* (Vancouver: Douglas & McIntyre, 2004), pp. 36-39. Zuehlke's impressive and detailed study is an essential source for students of the battle.
3. The principal German machine gun was the rapid-fire MG 42.
4. Zuehlke notes that some of the paratroops had fought at Leningrad and in the early stages of the battle for Stalingrad, p. 283.
5. *Ibid*, p. 268.
6. *Experiences from Fighting in Ortona*, in TNA WO 232/17.
7. Colonel (then Major) J. R. Stone, quoted in Gaffen, pp. 37-38.
8. Report, *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting*, in TNA WO/232/17.
9. *Street Fighting*, (another report based upon Canadian experience at Ortona), in TNA WO 32/11458.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
14. *Ibid.*
15. *Street Fighting.*
16. *Ibid.*
17. Report, *Further Notes on House and Street Fighting*, DMT/49/MT1 in TNA WO 232/17.
18. *Street Fighting*. The No. 36 Grenade weighed a little over half a kilogram and could be thrown by hand a distance of 20 to 30 metres. Upon detonation, the grenade would burst into some 80 shrapnel fragments, the danger area being 18 metres in all directions. In an enclosed space, such as a room, the lethality was likely to be greatly increased. See Handbook on the British Army 1943 (Originally US Army Publication TM 30-410, 1943), reprinted and edited by Chris Ellis and Peter Chamberlain (London: Arms & Armour Press, 1976), pp. 141-142.
19. *Street Fighting.*
20. *Ibid.*
21. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
22. *Street Fighting.*
23. *Ibid.*
24. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
25. *Street Fighting.*
26. *Further Notes on House and Street Fighting.*
27. *Experiences from Street Fighting in Ortona.*
28. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
29. Nicholson, *op. cit.*

A French *Rubis* Class SSN, a type that had been given serious consideration by the Canadian Navy.

SOVEREIGNTY, SECURITY AND THE CANADIAN NUCLEAR SUBMARINE PROGRAM

by Adam Lajeunesse

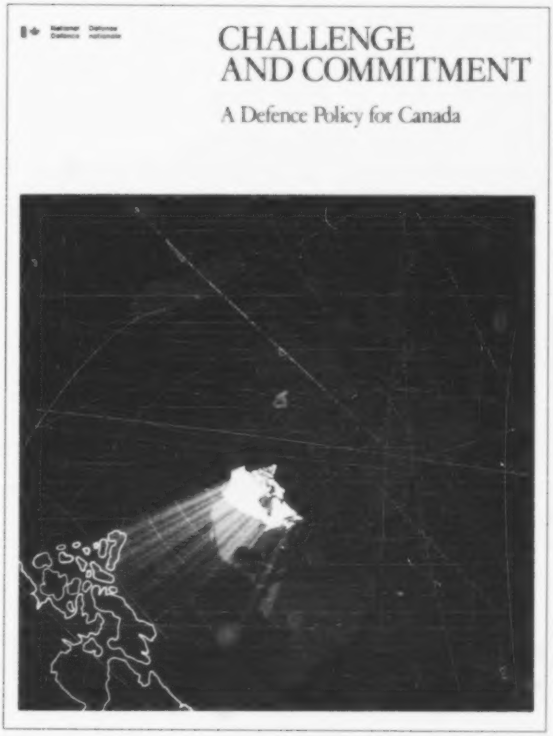
Introduction

On 5 June 1987, the Brian Mulroney Progressive Conservative government of Canada unveiled to the House of Commons its White Paper on national defence. The document, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, was advertised as a plan to rejuvenate the Canadian military, which the Conservatives had long accused former Liberal governments of ignoring and allowing to decline. The White Paper was a comprehensive document, seeking new equipment for all three services for use in both Europe and Canada in an attempt to enhance Canada's contribution to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), national defence, and Canadian sovereignty. The 'crown jewel' of the White Paper, however, was the concept of a three-ocean navy and the planned acquisition of 10 to 12 nuclear-powered attack submarines (SSNs). This submarine purchase, intended to be the largest acquisition program in the history of the Canadian military, represented a fundamental shift from the Canadian Atlantist alliance-oriented policy toward a program more inclined toward the protection of Canadian territory, and, particularly, the maintenance of national sovereignty.[1]

The Strategic Background and the Perceived Imperative

The late 1980s were a time of great concern with respect to Canadian Arctic sovereignty. Of most importance to the Canadian government was the status of the North West Passage. The American refusal to acknowledge Canadian control over these waters, along with widespread rumours that both American and Soviet nuclear submarines regularly patrolled the region, had provoked a general fear that a lack of Canadian surveillance, control, and physical presence in its northern waters, might seriously imperil its claims to ownership. The 1987 White Paper was, in large part, a response to that fear. The acquisition of nuclear submarines would provide an attractive remedy to the Canadian defence dilemma, as the SSN was a platform capable of meeting all the government's sovereignty and defence requirements. In addition to providing the

Adam Lajeunesse *holds a Masters degree in history from the University of Calgary. His theses examined Canadian-American relations in the Canadian Arctic throughout the Cold War period, and he will be commencing a PhD program this autumn.*



Canadian Navy with a more respectable presence in both the Atlantic and Pacific, the SSN was the only tool capable of extending the navy's reach into Canada's ice-covered Arctic waters. Most importantly, by extending its influence north, the Canadian government hoped to demonstrate sovereignty by exerting a previously impossible degree of physical control over the North West Passage. The defence and sovereignty roles that these submarines were expected to play were thus not two separate tasks but part of one consistent mission, that of asserting sovereignty over Arctic waters by demonstrating a measure of real control.

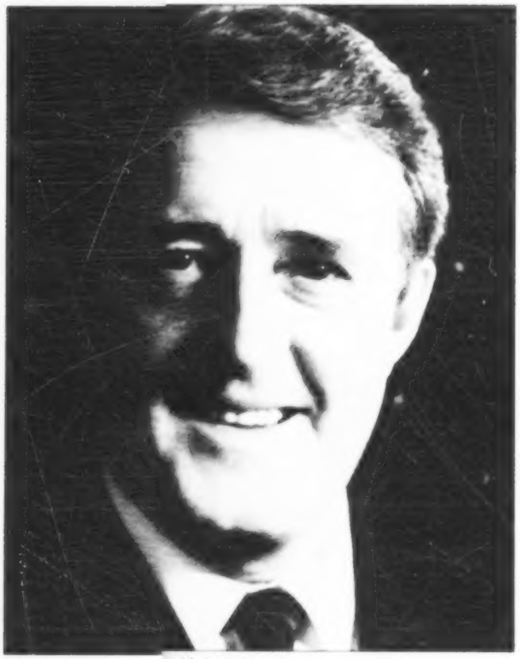
The 1987 White Paper on Defence was a plan to plug the 'commitment capability gap' that had arisen between Canada's commitments to collective defence and national security, and the Canadian Forces' ability to meet these responsibilities. While the scope of the program was broad, the centrepiece of the document was undoubtedly the focus upon the navy, the Arctic, and the concept of a three-ocean fleet. This focus becomes obvious from even a cursory glance at the White Paper. On the cover of the document is an unusual global Arctic projection map with emphasis placed on the Arctic Ocean and the Canadian North. Throughout the document, every map of Canada (in relation to the rest of the world) continues to make this emphasis. Canada is presented visually by the White Paper as a northern country with obvious sovereignty and security responsibilities in the Arctic.

The SSN was seen as the ideal weapon for the Canadian Navy in 1987, due to its unparalleled mobility and versatility. These boats were capable of travelling under the Arctic icecap, giving them the ability to travel from the Atlantic to the Pacific, through the North West Passage, in just 14 days.[2] During wartime, this ability would allow rapid reinforcement between the oceans and would provide Canada with the capability to destroy intruding Soviet submarines within its Artic waters. In peacetime, the SSN would allow Canada to patrol its Arctic, to detect intruders, and to establish a powerful presence in a region where Canadian sovereignty was not recognized by a number of important nations, including the United States.

Canadian Arctic sovereignty issues had caused anxiety in Ottawa since the region was first transferred to Canadian jurisdiction in 1880. However, by the 1980s, this concern had shifted from control over the land, to control over the water (or ice) surrounding the landmass. The time during which the 1987 White Paper was written had witnessed a dramatic increase in Canadian concern over the North West Passage in terms of both sovereignty and security. The passage, an inter-oceanic waterway running from the Atlantic through the Arctic Archipelago to the Pacific, had been officially claimed as internal Canadian waters by the Mulroney government in 1986 through the charting and application of straight baselines.[3] However, without the recognition of foreign governments or a physical presence in the region to support these claims, Canada's legal position was tenuous at best.

"The SSN was seen as the ideal weapon for the Canadian Navy in 1987, due to its unparalleled mobility and versatility."

To exacerbate matters, recent developments in military technology were beginning to give Arctic waters a more important strategic significance. The greatest fear from the region came from cruise-missile-firing Soviet submarines. From firing positions in the Lawrence Sea or the Davis Strait, Soviet missiles with a range of up to 5000 kilometres had the ability to reach an alarming number of North American cities.[4] By 1987, the USSR possessed 80 SSNs and 62 ballistic missile submarines (SSBNs) capable of firing cruise missiles. It was feared that these submarines, the majority of which were already stationed on the Kola Peninsula in the Russian Arctic, firing cruise missiles far more difficult to detect than the traditional intercontinental ballistic missile (ICBM), could provide the Soviets with a devastating first-strike capability.[5] In addition to providing firing positions, it was feared that the Canadian Arctic could also serve as a convenient route



Prime Minister Brian Mulroney

by which Soviet submarines could bypass the Greenland, Iceland, United Kingdom (GIUK) gap to the east, where NATO had always prepared to meet any Soviet submarine breakout into the Atlantic convoy lanes.

In addition to its increasing strategic importance, Canadian Arctic waters were also increasing in economic value. Recent gas and oil discoveries, and the growing profitability of a number of mines in the Arctic Archipelago gave many the impression that the north might soon realize its potential as a source of great wealth. The American tanker *Manhattan* had demonstrated the possibility of using the North West Passage as a route by which the eastern US seaboard could be supplied with Alaskan oil, while the 1985 voyage of the US coastguard icebreaker *Polar Sea* had made it abundantly clear that the United States did not recognize Canadian claims to this potentially vital sea route.

At the time of the 1987 White Paper, there was a concern that Soviet nuclear submarines could reach both the Atlantic and Pacific Oceans by transiting under the Arctic icecap.

United States Navy (USN) activities were not limited to single icebreaker transits, and they were increasing throughout the 1980s. In 1985 USN Vice-Admiral DeMers told Congress that at least "...one or more United States submarines every year" was travelling to the North Pole. In 1987, the USN published photos for the first time of American submarines at the North Pole and announced the construction of at least 17 new submarines designed specifically for under-ice operations. Meanwhile, Canadian sovereignty over these increasingly important waters rested upon little more than proclamations made by politicians in Ottawa. Its *de jure* control was disputed by its superpower neighbour and its *de facto* control was confined to rare overflights by patrol aircraft (from 16 flights in 1985 to 20 in 1986), the utility of which were limited. Without an underwater presence to monitor American activity and defend against potential Soviet attacks, Canada could not claim the exercise of supreme authority within the confines of its territory, a central requirement to any definition of sovereignty. In the words of political scientist John McGee: "The meaning for Canadians [was] simple. Either we take on a reasonable share of patrolling the Arctic or we shall be deemed, in terms of realpolitik, to have ceded sovereignty to the Americans." The primary purpose of the proposed SSNs was to remedy this situation: to bring a Canadian military presence into the region to monitor, defend, and control Canadian waters in the hope of preserving Canadian sovereignty.

The new focus upon Arctic defence and sovereignty represented a fundamental shift from the primarily alliance-oriented naval strategy under which the

Prime Minister Brian Mulroney

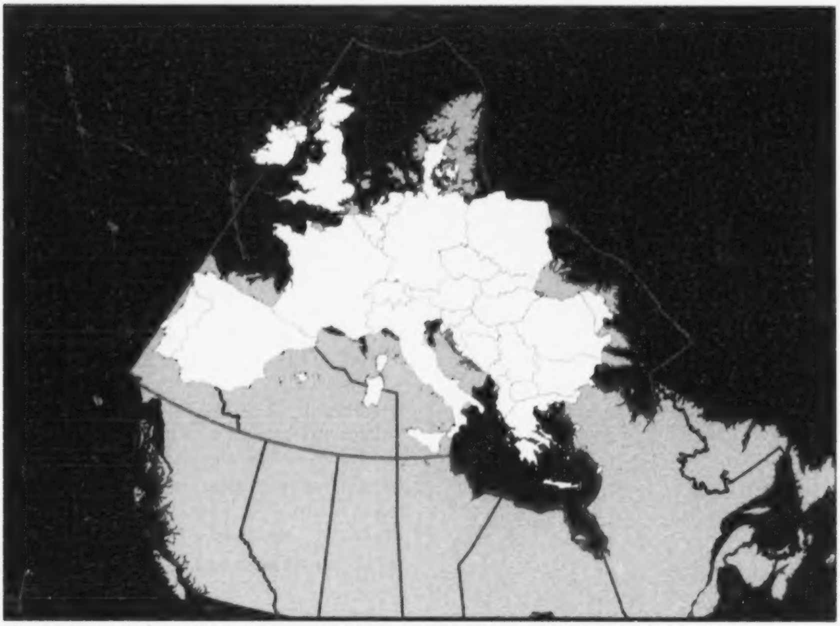
by which Soviet submarines could bypass the Greenland, Iceland, United Kingdom (GIUK) gap to the east, where NATO had always prepared to meet any Soviet submarine breakout into the Atlantic convoy lanes.[6]

In addition to its increasing strategic importance, Canadian Arctic waters were also increasing in economic value.[7] Recent gas and oil discoveries, and the growing profitability of a number of mines in the Arctic Archipelago gave many the impression that the north might soon realize its potential as a source of great wealth.[8] The American tanker *Manhattan* had demonstrated the possibility of using the North West Passage as a route by which the eastern US seaboard could be supplied with Alaskan oil, while the 1985 voyage of the US coastguard icebreaker *Polar Sea* had made it abundantly clear that the United States did not recognize Canadian claims to this potentially vital sea route.

United States Navy (USN) activities were not limited to single icebreaker transits, and they were increasing throughout the 1980s. In 1985 USN Vice-Admiral DeMers told Congress that at least "...one or more United States submarines every year" was travelling to the North Pole.[9] In 1987, the USN published photos for the first time of American submarines at the North Pole and announced the construction of at least 17 new submarines designed specifically for under-ice operations.[10] Meanwhile, Canadian sovereignty over these increasingly important waters rested upon little more than proclamations made by politicians in Ottawa. Its *de jure* control was disputed by its superpower neighbour and its *de facto* control was confined to rare overflights by patrol aircraft (from 16 flights in 1985 to 20 in 1986), the utility of which were limited.[11] Without an underwater presence to monitor American activity and defend against potential Soviet attacks, Canada could not claim the exercise of supreme authority within the confines of its territory, a central requirement to any definition of sovereignty. In the words of political scientist John McGee: "The meaning for Canadians [was] simple. Either we take on a reasonable share of patrolling the Arctic or we shall be deemed, in terms of realpolitik, to have ceded sovereignty to the Americans."[12] The primary purpose of the proposed SSNs was to remedy this situation; to bring a Canadian military presence into the region to monitor, defend, and control Canadian waters in the hope of preserving Canadian sovereignty.

The new focus upon Arctic defence and sovereignty represented a fundamental shift from the primarily alliance-oriented naval strategy under which the

At the time of the 1987 White Paper, there was a concern that Soviet nuclear submarines could reach both the Atlantic and Pacific Oceans by transiting under the Arctic icecap.



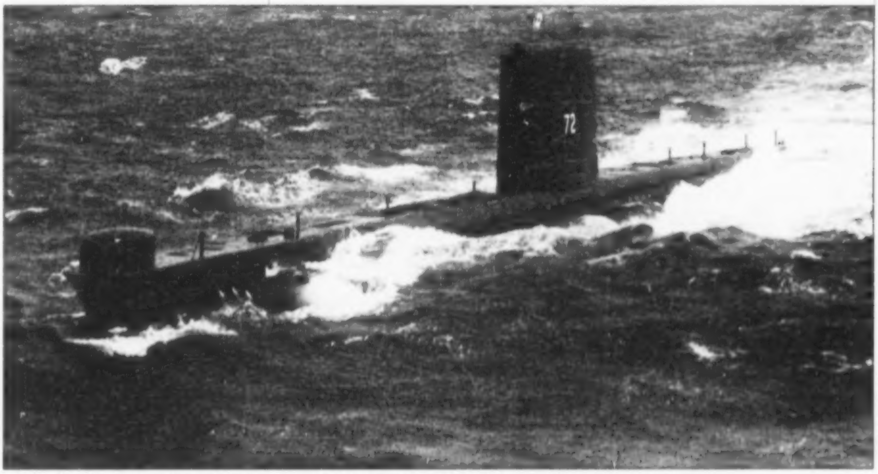
The vastness of Canada's north becomes obvious through this Central Europe overlay of the territory.

Canadian Navy had always operated. Previously, Canada had been little concerned with submarines. In 1987, the navy had only three *Oberon Class* boats that were rapidly approaching obsolescence, and the role of Canada's navy throughout its history had been one of escort, resupply, and anti-submarine warfare. To this end, during the latter half of the 20th Century, Canada had focused its efforts largely upon a surface fleet of frigates and destroyers that were ideally suited to these tasks. The acquisition of a large fleet of SSNs was thus totally out of character for the Canadian Navy. This radical shift in *hardware* can only be explained by a radical shift in *objectives.* It was unlikely that the SSNs were intended primarily for antisubmarine warfare in the Atlantic and Pacific since an adherence to Canada's traditional surface fleet program could have accomplished this more efficiently for less money and less political turmoil. The SSNs must have been intended primarily for use in the only region that demanded this radical shift in mentality and hardware, the Arctic.

Sovereignty Implications

The notion of sovereignty is a nebulous one. However, at its core is the concept of control over a given space. Sovereignty, as defined by the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs is: "...[the] prevention of trespass, the provision of services and the enforcement of national and international law within (Canadian) territory, waters and airspace."[13] To be sovereign, a nation must thus to be able to "...administer and control its territories and, when necessary, defend its territorial integrity through the effective application of force."[14] Canada's objective in acquiring an ability to operate under the Artic icecap was to claim this ability: to intercept any Soviet submarines operating within Canadian territory, and to monitor the boats its allies deployed within its territorial waters. Without this capability, Ottawa could not contend to control its northern waters, and its possession of sovereignty, in both a legal and practical sense, would be limited. Even the simple possession of SSNs, regardless of whether they were deployed to the Arctic on a continual basis, would provide a degree of deterrence against trespass, since, unlike an icebreaker, they provided, not a *visible* presence but a *perceived* presence. Vice-Admiral James Woods put it succinctly when he said: "...the nice thing about nuclear subs is that you can do what the British did in the Falklands... say they are there."[15]

During the course of the debate over the acquisition of the SSNs, a number of alternatives were proposed that were intended to offer Canada the ability to monitor or guard its Arctic waters without the excessive



HMCS Ojibwa, the first of three *Oberon* Class submarines in Canadian naval service.

Sea ice in the Beaufort Sea.

cost of nuclear submarines. The idea of an underwater sonar network was presented as such an alternative, as was the concept of defending the north by mining the Arctic passageway in wartime. However, the idea of a Sound Surveillance System (SOSUS) – style sonar system was dismissed as offering monitoring without enforcement, felt equitable to buying an alarm system but not hiring a policeman. The idea of mines was rejected – not only because they would prove both expensive and unworkable but also because they, like the underwater sonar system, would not provide Canada with what it needed most, a physical presence exercising authority over its territorial waters. Without that physical presence, there would be no deterrent to trespassers. Canadian sovereignty would be disregarded, and the Soviet Union would, in the words of Conservative MP Marc Ferland, "...keep laughing at us as they are doing right now."

In addition to guarding the region against its enemies, the SSN program was designed to safeguard it against Canada's *friends*. While the greatest threat to Canadian security came from the USSR, the "...greatest threat to Canadian sovereignty in [the] Arctic [was] the U.S." A concern raised by the Special Joint Committee on Canada's International Relations was that, in the event that Canada wanted to take action against an intruder in its Arctic waters, it would have to call upon American submarines for assistance. With under-ice-capable boats of its own, Canada would strengthen its claims to sovereignty by allowing the Canadian Navy to act independently of the US Navy. Equally important, the mere presence of Canadian submarines in the north would force the United States to share information regarding its submarine movements in the area.[20] According to NATO's underwater management scheme, a Canadian submarine presence in the Arctic region would require the USN to notify Canada of any and all submarine movements in order to avoid a possible misidentification.[21] Thus, the mere ability to send submarines to the Arctic would, with regard to the Americans and British at least, have offered Canada a far better understanding of what was transpiring in their North.

Perrin Beatty as Minister of National Defence

Minister of National Defence Perrin Beatty knew that Canada's case for sovereignty directly contravened the American position of the North West Passage as an international strait, and, when writing the White Paper, he had the American threat in mind. In the summer of 1987, he wrote:

> In addition to deterrence and defence, the new thrust of exploration of the seabed and competition for resources that may be found in the Arctic could lead to disputes about sovereignty over maritime supremacy and rights of passage. While these are unlikely to be settled by gunboat diplomacy, Canada would be in a much stronger position to press her claims if she possessed adequate capabilities to establish surveillance and presence in the contested waters.

In 1931, the International Court of Justice (ICJ) had ruled that it was the exercise of authority within a territory that was the principal consideration when dealing with matters of sovereignty. This control even superceded prior claims to discovery or contiguity. In 1985, during the passage of the *Polar Sea* through contested waters, an international tribunal would have undoubtedly found Canada's claim to Arctic waters as historic internal waters "...indifferently pursued and inconsistently expressed," which would have seriously damaged the Canadian legal position. During another boundary dispute in

The Northwest Passage and its approach corridors.

the Gulf of Maine, which went before the ICJ from 1981 to 1984, the Canadian lawyers emphasized events in recent (the previous decade) history, while the United States focused upon historical occupation. In the event of a similar case over the North West Passage, an idea officially endorsed by the Canadian government in 1985, the presence of even a few Canadian submarines in the region would have gone a long way toward establishing a precedent of Canadian control and occupation. Thus while 'gunboat diplomacy' may not have been a solution in the strictest sense, it was intended to provide Canada with a vital legal precedent *when* and *if* Canada was ever forced to prove its occupation of its northern waters.

The SSN purchase was not meant to accomplish this goal of asserting Canadian control independently; it was merely the keystone in a larger attempt to bring a Canadian presence to the Arctic. In addition to the nuclear submarines, Beatty had asked for an underwater sonar detection system, five forward operations sites for air defence fighters (at Rankin, Inuvik, Yellowknife, Iqualit, and Kuajjuaq), a new headquarters and more equipment for the Canadian Rangers, a new High Arctic training centre at Nanisivik, new reconnaissance aircraft, a northern-terrain vehicle fleet, and a *Polar Class 8* icebreaker. Thus, the defence of Arctic sovereignty was a serious concern that the Conservative government had pledged itself to addressing by bringing a Canadian military presence into the Arctic to ensure Canadian *security* while safeguarding Canadian *sovereignty*.

The ideas of sovereignty and security were brought together in the White Paper in a unique way. In the 1971 Defence White Paper, the Trudeau government had focused sovereignty concerns upon non-military threats, such as pollution. Unlike the approach taken by the Liberals in the 1970s, the Conservative government of Mulroney saw sovereignty and security as being intimately connected. For Beatty and the Conservatives, enhancing security in the North would bring about a corresponding increase in national sovereignty. The program laid out in the White Paper was meant not only to ensure that Canada was secure from Soviet missile firing submarines but also to make sure that it was Canada and not the United States that was doing the securing. If the Canadian government had been strictly concerned with security, the most efficient path to follow would have been to allow the USN to continue to operate in the Arctic while devoting Canadian resources to areas where, historically, they have been applied more effectively.

However, in 1987, the Canadian government's chief concern was not Soviet attack; it was of being considered an international 'freeloader.' In 1986, only a year before the White Paper, the Department of National Defence (DND) admitted that there was no reason to believe that Soviet submarines regularly trespassed in Canadian Arctic waters. Because of the confined nature of the North West Passage, the difficulty inherent in surfacing and communicating through ice, and the relative ease of guarding the exit choke points (Lancaster and Smith Sounds and Davis Strait), it was considered unlikely that the USSR would send its boats through Canadian territory unless it became absolutely necessary. As for cruise missile launches, there were, in fact, relatively few good launch sites that could not be easily guarded. More to the point, the USSR could have devastated North America and Western Europe easily with Sea Launched Ballistic Missiles (SLBMs) without Soviet SSBNs ever having to leave their home waters in the Barents Sea. In a strictly military sense, SSNs and cruise missiles were neither NATO's nor Canada's highest security priority.

"The SSNs must have been primarily intended for use in the only region that demanded this radical shift in mentality and hardware, the Arctic."

While the threat of a Soviet attack from the Arctic was very real, in 1987, this threat was insufficient to warrant the funds that the Canadian government planned to spend upon northern defence, since what danger *did* exist was already being countered largely by American SSNs. In fact, if war did break out, American maritime strategy called for a full submarine offensive into the Barents Sea, meaning that unless the Canadian Navy was willing to participate in this forward maritime strategy, which was seen as destabilizing and highly unpopular in Canada, Canadian SSNs would have little to do.

> "For Beatty and the conservatives, enhancing security in the north would bring about a corresponding increase in national sovereignty."

Despite the White Paper's assertion that a Canadian submarine force would be a valuable addition to NATO, and despite the DND contention that Canada's allies welcomed the acquisition, some sections of the American navy and government were "appalled" at what they saw as Canadian military interference aimed only at resolving a Canadian-American sovereignty dispute. During a 1987 trip to Washington to secure the transfer of American nuclear technology from Britain to Canada, as was required by the 1958 US Arms Control Export Act, Perrin Beatty and his associates were told in no uncertain terms by the U.S. Defence Department and submarine service officials that a Canadian nuclear submarine program was unnecessary and even unwelcome.

Photo by Jan Curtis, from www.[illegible]

The Canadian SSNs were not meant primarily as a contribution to NATO, nor were they a response to purely security concerns. Rather, the program was designed to allay the fear of Canada becoming a "dependent." The *Defence Update 1988-89* states: "...[that] to be a truly independent nation we must shoulder the responsibilities that come with independence by contributing more fully to our own defence. If we are to be truly sovereign, we cannot 'contract out' the defence of Canada." It was this notion, that "Canada [must] play a responsible role in the defence of Canada" that is frequently emphasized in DND publications and statements until the 1990s and the 'death' of the 1987 White Paper. Perrin Beatty recognized that Canada did not need nuclear submarines purely for security, which was already provided by the Americans. However, to delegate the responsibility for Canada's security to the USN would have placed Canada in a position of complete dependence unbefitting a sovereign state.

What Might Have Been

The acquisition of the SSNs would have done more than support Canadian claims to the Arctic. It would have allowed Canada to claim that it was contributing its fair share in NATO. It would have provided Canada with a degree of credibility that two decades of neglect had eroded. In Perrin Beatty's words: "We can be judged sovereign to the degree to which, in the context of alliance and collective defence, we can contribute to our own national security." Canadian SSNs, coupled with Canadian Navy frigates and destroyers (either built or under construction), would have given Canada a balanced fleet. In 1987, Canadian admirals were already talking in terms of future independent Canadian task forces that would have given Canada something to 'bring to the table' when dealing with its NATO allies. This move to "hoist Canada into the world of naval big league" was an attempt to pull back from the abyss of irrelevancy in NATO, and to prove that Canada was an independent nation with the ability to control its own waters, its own territory, and participate on an equal footing with its allies.

The Canadian nuclear submarine program, and most of the programs outlined in the White Paper were, however, never undertaken. By January 1989, Perrin Beatty had left DND and had been replaced as Minister by Bill McKnight. And, by May 1988, when the cabinet failed to meet to discuss the SSN contract, the plan was *essentially* if not *officially* dead. This

cancellation was due to a combination of factors, including a serious budget squeeze and the rapid decline and collapse of the Soviet Union.

The Cold War was dying, as was public desire to spend upwards of $C10 billion on a defence project. The public rationale for the White Paper program was based upon the notion that the Soviet Union was an implacable "...ideological, political, and economic adversary whose explicit long-term aim [was] to mould the world in its own image." The imagery and language of the White Paper was designed to convey the impression of imminent peril, and, once that threat began to melt away, so did public support for Cold War projects. The decline in public support for the SSN acquisition paralleled the decline in East-West tensions. In June 1987, 50 percent of Canadians backed the purchase (with 37 percent opposed). A little more than a year later, opposition had increased to 60 percent. By 1989, 71 percent were against the purchase, as most Canadians polled expressed a belief that a Soviet attack was highly unlikely.

Domestically, the Conservative government had a substantial deficit to battle, and, in the end, the most powerful opponents were not from *outside* the government, but from *within* it. Rebuilding the military was considered simply unaffordable. Following the 1988 election, the government's priorities changed, and fighting the deficit became the decisive issue. After their re-election in 1988, the Tories slashed 38 percent out of the defence budget and allowed defence spending to fall each year as a budget percentage.

It was this rush to collect a 'peace dividend' that ultimately killed the submarine acquisition plan and most of the White Paper. Only two years after the White Paper was first presented, Defence Minister McKnight stated that the task of defending Canada's under-ice sovereignty would be left to the United States and Britain respectively, explaining: "...[that] there [were] better ways of defending northern sovereignty but unfortunately we cannot afford those ways." As such, the Canadian government effectively contracted out the defence of its Arctic sovereignty to a neighbouring power that did not recognize its claim to it. For Canada, the price of Arctic sovereignty had, once again, proven too high.

A British *Trafalgar* Class submarine, a follow-on to the *Swiftsure* Class of SSNs that was also being considered for Canadian acquisition.

Conclusion

The idea of a Canadian SSN fleet died on a balance sheet, and with it, the White Paper's attempt to extend Canadian control over the North West Passage. And it was that control that the Canadian government had sought when it decided to alter radically its maritime strategy and to pursue nuclear submarines. A departure from the previous Liberal understanding of defence, the 1987 White Paper functioned under the assumption that a state's sovereignty was directly related to its ability to defend itself from foreign attack in wartime while controlling its national territory and providing for its own safety in peacetime. It was with this logic that Perrin Beatty decided that a

A Canadian *Victoria* Class submarine (HMCS *Corner Brook*) during a summer 2007 deployment to Canadian Arctic waters.

Canadian SSN fleet would be the ideal solution for asserting Canada's sovereignty. It was considered necessary that, for the purposes of Canadian sovereignty and self-respect, it be Canadian forces providing for the defence of Canadian waters. To allow the USN to continue to provide Arctic security invariably would weaken Canada's claims to its northern waters and would be incompatible with the responsibilities of Canada as an independent nation. The issue was not simply a matter of security but whether Canada would have the tools to provide that security. For, according to Perrin Beatty, a nation that contracts out the defence of its own territory is not *sovereign*, but a *protectorate*."[50]

"After their re-election in 1988, the Tories slashed 38 percent out of the defence budget and allowed defence spending to fall each year as a budget percentage."

CMJ

NOTES

1. The Canadian Submarine Acquisition Project: *A Report on the Standing Committee on National Defence, Second Report*, Issue 41 (Tuesday, 16 August 1988), p. 1.
2. A similar transit would take 28 days through the Panama Canal and two months around Tierra del Fuego. House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs* [hereafter referred to as *Proceedings*], evidence presented by Rear- Admiral Anderson, Section 24:29.
3. A step building upon the actions of the Trudeau government in 1970, which established a 100 nautical mile Pollution Prevention Zone and a 200 nautical mile exclusive economic zone.
4. F.W. Crickard, "Nuclear-Fueled Submarines: The Strategic Rationale," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 17, No. 2 (Winter 1987), p. 19.
5. *Proceedings*, evidence presented by Rear-Admiral Anderson, Section 24:28.
6. Canada: Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1987), p. 11.
7. Indeed, Canadian participation in the defence of its seabed was considered by some to be more important than the defence of its airspace, since the seabed contained infinitely more riches to be defended. John Honderich, *Arctic Imperative: Is Canada losing its North?* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), pp. 55-6.
8. Tony German, *The Sea is at Our Gates: The History of the Canadian Navy* (Toronto: McClelland & Stewart, 1990), p. 318.
9. John Harbran, "Yankee Sub, Go Home," *US Naval Proceedings*, Vol. 114, (August, 1988), p. 88.
10. *Ibid.*
11. *Exercise Norploy '86* saw the dispatch of two Canadian Navy vessels to Davis Strait, Baffin Bay, Lancaster Sound, and Barrow Strait to show the flag. However, their presence lasted only two months and they could not penetrate farther than the ice line.
12. John E. McGee, "Call to the Arctic," in *US Naval Proceedings*, Vol. 114, (March, 1988), p. 90.
13. The Canadian Submarine Acquisition Project: *A Report of the Standing Committee on National Defence, Second Report* (Tuesday, 2 February 1988), Section 17:14.
14. *Ibid.*, p. 7.
15. Harbran, p. 88.
16. The White Paper did plan an underwater listening system. However, it was designed to operate *in tandem* with the SSNs rather than *independent* of them.
17. *Proceedings*, evidence provided by Mr. Blackburn, Section 25:33.
18. *Proceedings*, evidence provided by Mr. Ferland, Section 25:26.
19. Joe Clark quoted in: *The Globe and Mail*, 29 April 1987, p. A5.
20. *The Wednesday Report: Canada's Aerospace and Defence Weekly*, at <http://twr.mobrien.com/articles/historical/historical-2004-3.htm>.
21. Rob Huebert, "Canadian Arctic Maritime Sovereignty – The Return to Canada's Third Ocean," in Canadian Military Journal, Vol. 8, No. 2 (Summer 2007), p. 14.
22. Perrin Beatty, "A Defence Policy for Canada," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 17, No. 1, (Summer 1987), p. 8.
23. Shelagh Grant, *Sovereignty or Security?* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1988), p. 315, Note 31.
24. Library of Parliament: Political and Social Affairs Division, *Canadian Defence Policy Backgrounder* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1988), p. 20.
25. *Ibid.*
26. It was also at this time the DEW line was being taken over by Canadian forces and refurbished to create the Northern Warning System. Canada, Department of National Defence, *Defence Update 1988-89* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1988), pp. 10-13.
27. Canada: Department of National Defence, *Defence in the 70's* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1971) pp. 1-8.
28. *Proceedings*, evidence presented by Vice-Admiral Brodeur, Section 1:37.
29. Matwin S Davis, "Le Mieux est L'Ennemi du Bien," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1988), p. 54.
30. R.B. Byers, "An Independent Maritime Strategy for Canada," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (Summer 1988), p. 28.
31. Britain and France welcomed the decision because it was from one of them that Canada would buy its submarines: *Proceedings*, evidence presented by Mr. Manson, Section 24:44.
32. Julie H. Ferguson, *Through a Canadian Periscope* (Toronto: Dundurn Press, 1995), pp. 313-14. Byers, p., 28.
33. Ferguson, p. 315.
34. Perrin Beatty: Canada, House of Commons, *Debates*, (5 June 1987), p. 6777.
35. Canada: Department of National Defence, *Defence Update 1988-89* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1988), p. 1.
36. Canada: Department of National Defence, *Defence '86 – '90* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1987).
37. Bruce Johnson, "Three-Ocean Strategy: Right for Canada, Right for NATO," in *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1988), p. 38.
38. *Challenge and Commitment*, p. 52.
39. *Proceedings*, evidence presented by Minister of National Defence Beatty, Section 25:26.
40. *Toronto Star*, 6 June 1987, p. 1.
41. The plan was officially terminated in April 1989.
42. The program's proponents promoted it on the understanding that the Soviet threat would remain the same, and even *increase* over the next 20 years. *Proceedings*, evidence presented by Rear-Admiral Anderson, Section 24:8.
43. *Challenge and Commitment*, p. 5.
44. *Ottawa Citizen*, "50% Back Subs," 22 June 1987, p. A4.
45. John Manthorpe, "Poll says no to Nuclear-Powered Subs," in *Ottawa Citizen*, 26 May 1988, p. A4.
46. *Toronto Star*, "Torpedo the Subs for Budget Fairness," 25 April 1989, p. A18. Doug Ward, "Canadians Disbelieve Soviet Threat Poll Finds," in *Vancouver Sun*, 22 April 1988, p. A8.
47. Perrin Beatty, 30 March 2006, Re: Nuclear Submarines. [e-mail to Dr. David Bercuson.]
48. *Defence Update '86 – '90*.
49. *Vancouver Sun*, "Canada to Turn to U.S. after Subs Sunk," 28 April 1989, p. A9.
50. Perrin Beatty, *The Globe and Mail*, 20 July 1987, p. A8.

VIEWS AND OPINIONS

NAVIGATING THE PERFECT WAVE: THE CANADIAN MILITARY FACING ITS MOST SIGNIFICANT CHANGE IN 50 YEARS[1]

by Daniel Gosselin

Introduction

The conflict in Afghanistan is entering its seventh year, and the Canadian Forces is in the middle of it. Daily events on the ground, in and around Kandahar, are receiving constant coverage in our national newspapers, on television, and on the Internet, and the issues surrounding a future government's decision to extend, or not, Canada's military participation at the end of the current mandate in February 2009 are generating much discussion and debate.

While the conflict in Afghanistan is continuing, the CF is facing unprecedented change, on a scale unseen in nearly 50 years. Very little of this change makes headlines in the newspapers, and, except for a few military analysts, few people outside the military are taking notice. What is even more remarkable is that most people inside the Department of National Defence (DND) do not have the time to reflect upon the scope of the change, being too busy leading change initiatives and managing the consequences. I believe the change environment we are facing is without precedent for the Forces, and the key decisions we are now taking will shape the CF for years to come. This was the case with many of the fundamental reforms that took place in the 1960s.

There are three fundamental currents driving this change. Perhaps it is best to imagine three underwater earthquakes, each having generated its own series of tidal waves. The waves are adding to each other, creating a "perfect wave" through which the CF must navigate. I use the expression "perfect wave" to highlight the convergence of conditions created by three important change initiatives that are affecting the CF concurrently. These are: (1) the CF Transformation launched by General Hillier in early 2005; (2) the decision by both the Liberal and Conservative governments to increase the strength of the CF; and (3) the decision in 2005 to deploy Canadian troops into a combat role in the Kandahar region of Afghanistan.

The CF Transformation

In the post 9/11 era, military analysts and senior officers have identified the need for a new vision to guide the CF in meeting the defence and security challenges of the 21st Century, especially the asymmetric threats posed by terrorism and by failed or failing states. The previous CDS, General Raymond Henault, had clearly recognized that fundamental changes to the CF were necessary to better position the institution for the coming decade. Transformation and change were the main themes of the last two *CDS Annual Reports to Parliament.*[2]

However, transforming the CF without the benefit of a new defence policy, without an overarching CF vision and with a frozen budget, proved to be a nearly impossible task. The election of a new prime minister in 2004, Paul Martin, the appointment of a senior Cabinet minister as MND, Bill Graham, and the arrival of General Hillier as CDS in February 2005 provided the long-awaited opportunity.

On 4 February 2005, General Hillier assumed command of the CF. Within days, he launched the CF Transformation, having convinced the government of the need for a new vision for the Canadian military. A decision by the government to increase the defence budget just three weeks after the appointment of the CDS gave the CF Transformation added impetus and much credibility.

I was fortunate to be part of the first CDS seminar, made up of all CF general and flag officers, soon after General Hillier's appointment, when he sketched for us a new vision for the CF. There was much enthusiasm with the boldness of the vision, and the air in the room was electrifying. I, for one, had not seen anything like this in my 33-year career. All of us had a definite sense that we were going to be part of a historical period in the evolution of the Forces. We were not wrong. Nearly three years later, I remain convinced that this change was needed, and that the CF is heading in the right direction.

Within months, the government released a new defence policy, advocating a prominent role for Canada's military within Canada's international policy, providing the foundation for change that the CF leadership was seeking. The CF vision is bold (I say is because it remains relevant): it aims at fundamentally reorienting and restructuring the functions of the CF and its command and control to better meet the emerging security demands at home and abroad.

General Hillier strongly believed that for the CF to achieve greater operational effects in Canada and

DND photo CK2007-0456-16

around the world, it would need to assume a more "integrated and unified" approach to operations, which could only be achieved through a major transformation of the existing command structure, the introduction of new operational capabilities, and the establishment of fully integrated units capable of a high-readiness response to foreign and domestic threats. These changes, once implemented, will allow the CF to achieve greater strategic effects for this country.

But there are two truly dominant ideas that underpin this Transformation. The first is to transform the Forces to better deal with "the snakes," the term the CDS employed to refer to the potential non-state actors enemy we may face in the new security environment, instead of "the bear," representing the more conventional armed forces of the Cold War. To be able to deal with "the snakes" means acquiring capabilities and changing the force structure of the military, from one capable of operating "full spectrum," to one better adapted to the threats created by non-state actors.

In January 2006, barely a year into the CF Transformation, the Conservatives were elected, and their defence platform, while largely coherent with the *Defence Policy Statement* of April 2005, contained important differences. The CF vision, especially the portion relating to the acquisition of new operational capabilities, needed harmonization with the agenda and priorities of the new government. This process is continuing, and, at some point in the near future, we will see this harmonized vision spelled out in a new defence policy statement.

In the meantime, several major new crown projects were announced during the past 20 months, notably: the acquisition of four *CC-177 Globemaster III* long-range strategic aircraft, new CC-130J *Hercules* tactical transport aircraft, three joint support ships, modernization of the *Frigate*-class ships, eight new Arctic patrol ships, and new tanks. The government has also committed to acquire a squadron of medium-to-heavy-lift helicopters. We are witnessing a modernization of the CF unparalleled in decades, as well as important budget increases. These projects all support the new vision, and they provide the foundation for re-orienting the operational capabilities of the CF.

The second dominant idea – seldom discussed – is the progressive removal of the bureaucratic shackles that constrained the CF from becoming more operational. Basically, this is moving away from a *management* culture inside the CF and DND to one that places *operations primacy* at the centre of all decisions. This management and bureaucratic way of thinking was inherited from the changes that took place in the 1960s and 1970s. The new operational vision for the CF does not work well with a bureaucratically unified CF. In 2005, the CDS established six key principles to guide decision-making within the CF Transformation, providing greater attention to operations primacy and progressively reorienting the CF toward a more command-centric organization. It is my belief that those principles are taking hold, and progressively changing the culture inside the CF.

In terms of reorganization of the CF, the last time we had change of this magnitude was in the 1960s, with integration and unification of the three services. In many ways, several recent decisions in the CF reverse decisions made by Defence Minister Paul Hellyer in the mid-1960s. Let me now address briefly the impact of Hellyer's policies, as these influenced in important ways the Forces for over 40 years downstream.

Minister Hellyer strongly believed that the mechanisms of civil control of the Canadian military needed a major overhaul, and that this was best achieved through a

centralization of the control and administration of the CF into one Chief of the Defence Staff (CDS), instead of three service chiefs reporting independently to the minister. Hellyer wanted one integrated Canadian defence policy, one overall defence program, one CF Headquarters (CFHQ), and one Chief of the Defence Staff invested with the necessary authority. These were very commendable goals, and he achieved most of them.

But Minister Hellyer had more change in mind for Canada's military forces than just headquarters restructuring. On the heels of the Glassco Commission of the early 1960s, the Royal Commission that looked at the organization of the federal government, he viewed a major reorganization of the defence forces as the only means to make resources available for future capital equipment acquisitions. He was convinced that the establishment of a streamlined bureaucracy, coupled with the modernization of defence management methods, would help achieve the desired economies.

One other way to save was to integrate completely the three services (the Canadian Army, the Royal Canadian Navy, and the Royal Canadian Air Force) into one service (the Canadian Armed Forces), and hence, Unification. Minister Hellyer also changed the command structure, creating six functional commands instead of the 11 headquarters of the three services. There is no indication that he was concerned about the potential adverse impact that the proposed administrative centralization would have upon the operational effectiveness of the various CF components. This is where the reorganization of the 1960s differs from the transformation launched by General Hillier, who is not focused upon efficiencies, but upon operational effectiveness.

Minister Hellyer's ideas, and his policy of unification, generated controversy from the outset; he was proceeding at a "breakneck" pace, and the three service chiefs were concerned with the scale and speed of change. Minister Hellyer has been blamed frequently for subsequent failings of defence policy and the armed forces. This is probably unfair, as there were several positive effects of unification. A plethora of tri-service committees was abolished, considerable reduction of facilities and services was achieved, a single CF policy and planning process for the entire department was established, decision-making was improved with the creation of the office of the CDS, and the scope of career opportunities for some support trades and classifications was expanded.

But, there were negative effects of unification, stemming largely from Minister Hellyer's single-minded focus on administrative efficiency. Not all of the negative elements were the direct result of his policies, but many dominant ideas that constituted the pillars of unification set the pattern for further centralization at NDHQ, and significantly influenced the continued bureaucratization of defence in the 1970s and early 1980s.

Back to 2007 and the CF Transformation... The CDS created new operational commands to emphasize CF operations. Major command and control changes have been put in place, including the Strategic Joint Staff and the new operational commands created in February 2006 (Canada Command, CF Expeditionary Command, CF Special Operations Forces Command, and Support Command). In many ways, this transformation is strengthening the concept of "unified" commanders, that is, a commander with a joint staff with the authority to direct and coordinate operations with forces and capabilities generated from the three environments and other formations. The CF is being unified operationally, not bureaucratically, and not administratively. It is becoming more unified for the right reasons.

These days, the CDS is tackling the next spirals of the CF Transformation to pursue the core elements of the CF vision. These include reviewing areas such as training delivery, the professional development of officers and NCMs, and personnel support, to name a few.

"Jointness," which had become an organization concept for the CF because we were reluctant to use the terms "integrated" and "unified," is being relegated to its true meaning, that of "joint effects" in operations. Joint formations and units are not the solution any longer to justify the CF organizational construct – witness the disbandment in 2006 of the CF Joint Operations Group. Some people inside DND are now starting to use the term "unified" for its real meaning. Finally, slowly, the Hellyer shadow is fading.

The CF Transformation, an ambitious initiative in its own right, is not, however, taking place in a void. While Minister Hellyer's restructuring took place during a period of reduction of CF personnel, the present transformation is taking place in a period of growth of CF strength, on a scale not seen since the 1950s, thereby adding significantly to the transformation challenges, but providing unique opportunities as well.

The Force Expansion

The Transformation of the CF will not rely only upon a new command and control framework, new technologies and equipment, "...but more important on the human capability that is the basic component upon which all military capability depends."[4]

As of March 2007, Regular Force (RegF) members numbered 52,500 *trained effective strength*, within

a total RegF strength of 63,780 personnel. Toward the end of the 1990s, the strength of the CF hit a low of about 57,000 personnel. In 2005, the Liberal government announced increases of 5000 RegF members and 3000 reservists. At *Budget 2006*, the new Conservative government announced increases of 13,000 RegF and 10,000 reservists, for an end state of 75,000 RegF members. However, because of the need to sustain operational commitments, and to prepare for Olympics 2010, the expansion was re-profiled to 68,000 RegF members for the time being.[7] Still, this represents a very important increase from the low of the late 1990s.

Growing to those levels is a significant challenge, considering the strength of our economy, and the current demographic features of this country. In a very competitive labour market, young Canadians want to keep their options open; while many do join the CF (over 6000 last year), it is not certain if they will opt for a long career. Many are looking at a unique and demanding experience for a few years, and then plan to move on to new challenges.

The projected growth of the CF is the most significant since the Korean War and the early 1950s. In 1950, before the war, the strength of the CF was at 47,000 personnel, but it increased to over 100,000 members in three years. At the time, it had been decided to recruit a Special Force for the Korean War. Barely six years after the end of the Second World War, it was easier to recruit, as there was significant residual capacity from the war. But after the 1950s, the CF strength declined steadily for 40 years.

This rapid force expansion, coupled with the CDS Transformation, is putting to test our recruiting and training systems, which had been operating in a low gear for nearly 20 years. For instance, the CF Leadership and Recruit School (CFLRS) in St-Jean has more than doubled its permanent establishment in three years, and the school had to change the way it conducts its courses because of the high throughput of students, and increased emphasis upon individual survivability and force protection. The decision to move the entry level fitness test to the first days of the recruit phase, instead of doing the test as part of the recruiting process, has allowed us to increase our pool of potential CF members, but it is creating other challenges that we have to manage, including instituting programs to bring the level of fitness of the recruits up to the CF standard. At the time of writing (December 2007), at CFLRS we will have 32 platoons of recruits and officer cadets with nearly 2000 students in residence. When you think that we use to recruit just over 1000 personnel a year during the 1990s, it provides some perspective of the scale of the Force Expansion.

The Afghanistan Campaign

These changes, CF Transformation and Force Expansion, certainly are important, but the most determinant element affecting the CF is, without a doubt, the Afghanistan Campaign, and, more particularly, our combat engagement in the Kandahar region. This represents our most intense army engagement since the Korean War, and, worth highlighting, our first counter-insurgency or guerrilla war since we participated in the Boer War in South Africa in 1900.

How will historians of tomorrow characterize this war? Typically, the level of participation, the intensity and length of the war, and the casualty count tend to be what we remember about a war. Except for the two World Wars, which were of a scale beyond imagination, let us look at the two other conflicts we participated in during the last century. The Boer War of 1899-1902 has an important place in our Canadian history, for reasons related to our early national development. In South Africa, 5330 Canadians participated, (2036 arrived too late to participate), and 270 died there, 89 due to combat.[10] The others died of disease and other causes. In Korea, more than 22,000 members served with the Commonwealth Division (26,000 in total), and we suffered significant losses (516 deaths – 312 in combat-related activities and over 1500 casualties in all).[11]

In Afghanistan, by the end of the current mandate in February 2009, over 22,000 CF volunteer members will have served in the campaign – about the same as Korea. To date we have lost over 80 soldiers and one diplomat, most of them killed in combat-related activities.[12] Even with the excellent personal protection our soldiers now possess, many more have been injured. No doubt that the high quality of medical care provided, and the speed at which this care is made available on the ground is saving many lives. It is a costly war for Canada in terms of human losses, and one that compares with those of both the Boer and Korean Wars.

Our participation in the war in Afghanistan is justifying the need to introduce many changes within the CF, and to accelerate several other important initiatives. A war such as this forces an organization like the CF to redefine its priorities, and to do so in many ways. We have witnessed various army equipment acquisitions during the recent past, probably some of the more visible aspects of changes to the public. In 2003, the MND had announced that Canada would acquire the Mobile Gun System (MGS). Just 16 months earlier, we were seriously thinking about eliminating tanks from our inventory. The

DND photo AR2008-Z103-16

lessons from *Operation Medusa*, a major offensive operation that Canada led in September last year to rout out Taliban fighters in southern Afghanistan, changed all that. And so, as a result, and Canada is now leasing 20 tanks and we will procure 100 more modern tanks. Better-armoured vehicles, such as the South African mine-protected vehicle *Nyala*, are being acquired as well.

The army has accelerated the development of the Canadian Manoeuvre Training Centre in Wainwright to provide highly realistic combined arms combat training up to the battle group level, and has changed the pre-deployment training to increase the survival and individual protection components. This greater operational focus has affected nearly all our training courses, including the basic military qualification and other officer and NCM training. In some cases, such as the basic officer training course, the changes we have instituted are the most significant since the 1960s.

Sustaining the deployment of nearly 2500 soldiers every six months is demanding, and all environments must contribute, especially in the logistics, communications, engineering, medical, and other support fields. Many of our personnel policies are being completely revamped, becoming more accurately modernized for a military at war. Just as the Boer War provided the impetus for the introduction of a separation allowance for families left behind without an income at home, the war in Afghanistan has triggered a review of many financial benefits, from non-taxable income, to insurance, to risk pay, to funeral entitlements, to name a few. One will recall the debate last May in the House of Commons and in the national newspapers with respect to the military funeral benefits to which families of CF members who died on active duty should be entitled. The desire by Canadians to support our deployed troops – and their families – is a great stimulus for this change. The process for individual honours and awards has also been accelerated, with the assistance of Government House.

In short, the war in Afghanistan is doing what wars tend to do to military organizations: shake them to their core and help them re-focus the priorities of the organization toward operational primacy, while simultaneously removing old peacetime bureaucratic cobwebs.

The Perfect Wave

Three important waves of change are facing the Canadian Forces: Transformation, Force Expansion, and our engagement in Afghanistan. DND/CF is a very large organization, and it should not be surprising to discover that the management of the change we are facing is implemented compartmentally at times. Because of that, we fail to realise the magnitude of the changes taking place within the institution. I believe this is one of those occasions.

I also believe that the CF culture is slowly changing to one focused more upon operations. The creation of the new operational commands, a command-centric approach to decision-making, and the war in Afghanistan are providing the underlying conditions for this change of culture. We are also witnessing it with our civilian counterparts in the Department. It remains to be seen how fundamental and how deep this culture change will be. No doubt, the direct participation of over 20,000 CF members in a war, and indirect support of thousands more in Canada, will definitely change the identity of the CF of tomorrow. In addition, operational capability choices that are being made today will influence decisions for future CF participation abroad.

Finally, people ask me: "Will all this be reversed when General Hillier leaves the CF, in a year or two, or if we have a change of government?" My answer is: "I don't think so." Many of the changes being implemented are too fundamental to be reversed. We may see an adjustment to the organization when we finish expanding the force or complete our mission in Afghanistan, but my belief is that many of those changes will become permanent. We need only look at the changes that Minister Hellyer instituted in the 1960s: only today, 40 years later, are some of them being dismantled.

We are facing a "perfect wave," perhaps navigating it is more appropriate, and the smart and dedicated people we have serving the CF and the department will ensure that this wave does not turn into a perfect storm. The current period certainly is presenting us with challenges, but there are opportunities as well, opportunities that my predecessors would have wished for in the mid-1990s. I am convinced that the magnitude of the change underway is something we may not see for another decade, perhaps for a generation. We can truly shape the CF for the next 10 to 20 years. These are exciting times, indeed.

Major-General Daniel Gosselin, OMM, CD, *is currently Commander of the Canadian Defence Academy in Kingston.*

NOTES

1. **Editor's Note:** this text is an abridged and amended version of remarks given to the 2007 meeting of the *Institut d'histoire de l'Amérique française* on 18 October 2007 and the 10th graduate seminar of the Conference of Defence Association Institute on 26 October 2007, where the theme of the conference was "Canada's Security Interests: The Lessons of History." This article contains facts and opinions that the author alone considered appropriate and correct, and do not necessarily reflect policy or opinion of the Department of National Defence.
2. The author's previous assignments included: Director General International Security Policy at NDHQ, Chief of Staff for the CF Transformation Team, Commander of the Joint Operations Group, and Special Assistant to the Deputy Chief of Defence Staff. He was also the Chief of Staff of the National Command Element for Joint Task Force South West Asia at the peak of *Operation Apollo* in 2002. He is a PhD candidate in military history at Queen's University, studying civil-military relations and command at the strategic and operational levels of war.
3. The 2003 and 2004 *CDS Annual Reports to Parliament*, issued under the leadership of General Henault, spoke strongly of transformation. The titles of the reports were respectively, *A Time for Transformation*, and *Making Choices*.
4. Canada, *A Role of Pride and Influence in the World: Defence* (Ottawa: Government of Canada, 2005), p. 11.
5. Stand-Up for Canada. Conservative Party of Canada Federal Election Platform 2006, p. 45, available at <http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform.pdf>.
6. There is one core project of the CF vision that was being developed that is now on hold: the expeditionary amphibious capability or the Joint Contingency Task Force (better known to some as the "Big Honking Ship" initiative), intended to give Canada a capability to deal with non-state actors in a hostile littoral environment, which could also act as an offshore command post. At the present time, there is simply not enough funding to sustain all the above projects and the Joint Contingency Task Force.
7. Douglas Bland, *The Administration of Defence Policy in Canada 1947 to 1985* (Kingston, ON: Ronald P. Frye, 1987), pp. 29-35.
8. National Defence, *Canadian Forces Recruiting: Strategic Level Guidance on Winning the War in Talent* (Ottawa: Government of Canada, 2007), p.1.
9. The Primary Reserve is established at 26,000 versus 35,000 members. Source: Canada, National Defence, *Performance Report for the Period ending March 31, 2007* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2007), pp. 13-14.
10. Department of Militia and Defence, *Further Supplementary Report: Organization, Equipment Despatch and Service of the Canadian Contingents during the War in South Africa* (Ottawa: Sessional Paper No. 35a, 1903), and Carman Miller, *Painting the Map Red: Canada and the South African War, 1899-1902* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993), p. 429.
11. Department of National Defence, Army Historical Section, *Canada's Army in Korea: A Short Official Account* (Ottawa: Queen's Printers, 1956), pp. 94-99.
12. As of 18 March 2008 (Ed.)

THE STRATEGIC THINK TANK – RESTRUCTURING THE CANADIAN FORCES COLLEGE

TO ACHIEVE AN INTEGRATED CULTURE AND TO PROVIDE AN ENHANCED STRATEGIC PLANNING RESOURCE

by Lieutenant-Colonel R.D. McIlroy

Background

It is clear to me when considering recent operational experience, and from reading the various products from the Directorate of Land Strategic Concepts, such as *Future Force,*[1] and *Crisis in Zefra,*[2] that the problem in the near future facing the Canadian Army, and in fact, the Canadian Forces (CF), is not one of *equipment,* but one of *culture* and *structure.* That is, a culture and structure that will ensure success. This culture and structure for the 21st Century must promote the necessary social networks and intellectual capacity to deal with the complex dilemmas encountered during current and future operating environments.[3]

Without a doubt, the contemporary and future operating environments are multi-disciplinary (all military trades) and joint (air, land, and sea). They are interagency, employing all elements of national power to achieve strategic and operational aims, with the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and the Canadian International Development Agency (CIDA) playing pivotal roles, as has already been recognized in the '3D approach.'[4] The strategic and operational aims are not of just an ad hoc coalition, but have the potential for a national niche strategy nested within the context of a coalition or alliance objective – one that would require analysis, thought, and input from all Canadian stakeholders – before a commitment is made. The operations conducted in the current and future environments result in intertwined and blurred strategic, operational, and tactical outcomes. Current and future operations are not only *interagency* but also *international multi-agency* in composition, with the potential for international non-governmental agencies playing a shaping role. Operations will remain under the scrutiny of the public through embedded and pervasive media. The latest acronym used by the Canadian Army to describe this future environment is JIMP (Joint, Interagency, Multinational, and Public),[5] and this term will soon permeate all aspects of Canadian military thinking, and, consequently, our approach to operations.

The JIMP environment will pervade and serve as a prerequisite for not just success in our international endeavours but for *all* operational considerations. We must also be ready for the potential of significant domestic operations activities that will exist within these same influences. Success in the current and future operating environments, be they domestic or international, quite rightly require a truly integrated[6] or "whole of government" approach.[7] Based upon this definition, if we focus only on the CF to try to set conditions for future success, we likely will not meet our mark. Furthermore, these thoughts and ideas reinforce the fact that this is not about *equipment,* but about a *way of thinking,* and about our *connectivity* with agencies such as DFAIT and CIDA, to name but two of them. This concept is not lost upon the Standing Senate Committee on National Security and Defence, which recently recommended the reinstitution of the National Defence College to meet this need.[8] However, it is questionable whether this one factor will go far enough to truly achieve the desired effect.

When we look at the current and future operating environments, it is obvious that a *cultural change* is required to enhance our future effectiveness – not just within the military, but also within those other national agencies that support the achievement of overseas and domestic success. However, this is not the sole impediment to changing our culture towards a JIMP-capable armed forces and a national coordinated approach to achieving success in future missions. A recent Canadian Forces Transformation briefing highlighted another key shortcoming within our CF structure – that is, a *strategic planning void.*[9] The CF is currently not fully structured to *forward* plan – to keep well out in front of current operations. Canadian Forces strategic planning was described, to a large degree, as reactionary, and focused upon those items of *immediate* interest, with limited personnel resources dedicated to looking at issues on or beyond the horizon. A long-term vision is required that is focused upon national strategic aims, and sufficient planning resources must be dedicated to ensure that we are at least somewhat prepared for upcoming challenges. This will be a hard objective to meet in transformation, but it is worthy of effort.

The problems of changing to a JIMP and integrated, focused culture, and providing an enhanced strategic planning capability to the CF are immense. Is there a way to alter current capabilities

to realize this effect? That is, can we enhance and foster an integrated environment (encompassing a CF joint culture as well as interagency cooperation and intervisibility), and establish enhanced strategic planning resources that will greatly improve our ability to promote long-term National Strategic objectives? I believe we can.

Canadian Forces College (CFC)

Currently, the CFC is the only Canadian Joint warfighting school in existence. For the most part, it is a school designed to meet instructional needs at the strategic and operational levels, and to prepare key staff and decision-makers for the future, through courses such as the Joint Command and Staff Program (JCSP), the Advanced Military Studies Program (AMSP), the National Security Studies Program (NSSP), the Canadian Security Studies Program (CSSP), and the Executive Leaders' Program.[10] Although it is joint by nature, and it provides a level of connectivity between senior staff within the three environments, it does not go far enough to create a desired impact upon CF culture. The *primary* and *largest* course taught is the Joint Command and Staff Course, which is roughly one year in duration, intended for major and lieutenant-colonel equivalents near the mid-point of their careers. Roughly 25 percent of the course is composed of foreign students, with a majority of the participants being drawn from our ABCA allies (United States, Britain, Canada, and Australia). There is currently no representation from DFAIT or CIDA, either as staff or students, other than as guest lecturers. In addition, quality of life issues exist for many of the students, with a large portion of the student body on an Imposed Restriction (IR) status while attending the CFC – many of the students either live in Ottawa or have pending an imminent posting to Ottawa. Staff manning of the school is adequate, but it could be enhanced to provide more resources and more operational experience/exposure. Although foreign student participation is good, a question arises as to whether participation could be expanded to tie in better to specified foreign policy objectives – seeking greater representation from targeted nations.

The Strategic Think Tank Concept

With this background in mind, the overall concept for a possible strategic think tank is to change the CFC, specifically through the JCSP, to be more integrated (Joint and Interagency), and to foster international and multi-agency relationships. This goal would be achieved through a lengthened version of the course – onethat would see student participation from other government agencies, such as DFAIT and CIDA. The course would also encourage increased international student participation. The professional contacts formed on this course would be further enhanced through the formation of Joint Planning Teams, drawn from all course members in a second year, given following the year of existing formalized studies for CF members only. These Joint Planning Teams, the Canadian members being armed with the previous year's education, would then be available to augment existing CF strategic planning capabilities, and to tackle strategic, operational, or environmental planning issues for the Canadian Forces.

This broad concept already exists within the United States, embodied in courses such as the School of Advanced Military Studies (SAMS) at the Command and General Staff College in Fort Leavenworth,[11] the School of Advanced Warfighting (SAW) at the Marine Corps University, Marine Corps Base Quantico,[12] and the School of Advanced Air and Space Studies (SAASS) at the Air University, Maxwell Air Force Base.[13] Each of these programs follows

DND photo AR2007-Z161-2

command and staff training, and they award recognized and accepted academic masters degrees. The size of the United States military population necessitates a selection criteria and restricted attendance for this type of training – a restraining factor that would not be an issue for a similar Canadian program.

For Canada, the necessary changes could be achieved through a semester program with positions for DFAIT and CIDA, against an established professional development (PD) program designed to meet the needs of these agencies and supported by the College. A semester program would allow DFAIT and CIDA personnel to tackle the training in time-manageable portions (over two courses), and it would not require a one-time full year commitment. This is similar to semester course structures at the American colleges and universities cited above. Furthermore, and coinciding with other DFAIT objectives, increased international positions would be offered against our international long-term strategic aims, wherever they may be – sub-Sahara Africa, Central America, specific countries in Asia, and so on. Selected nations would also be offered participation in a further second year of studies against other educational objectives, such as a postgraduate education.

The main change to the existing JCSP would be that attendance on future JCSP training would require a two-year commitment composed of four semesters corresponding to the posting season. Within this two-year program, the first year would consist of the existing program, offered with some refinement. As the current course meets the requirements of our ABCA allies, the CFC would still anticipate full participation by the current group of participant nations.

The second year, or strategic think tank portion, would include joint CF teams established to tackle specific strategic issues, such as Joint Doctrine, or other strategic planning and analysis objectives. This would provide a supplemental problem-solving resource available to the CDS and the Strategic Joint Staff (SJS). Specific objectives could be tackled, such as analysis in support of individual operations (Afghanistan, Olympics, and so on), regional analysis/country studies, domestic operations analysis, or environment (land, sea, air) specific analysis. In addition to existing academic programs, the second year would also provide an opportunity for members to participate in other educational enhancement/upgrade training where required. For selected international students, this would entail the potential pursuit of a CF and DFAIT supported Masters Program in Peacekeeping Studies. Targeted countries/students for this opportunity would match our international long-term strategic aims.

Recommendations

Achieving this type of program would require some remarkable changes to the way we do business, and to the way we think about professional development. It would also require 'buy-in' from the various other participant agencies, and a rare level of inter-governmental collaboration within a training scheme. Furthermore, there are a number of other issues that would need to be tackled in order to achieve this program.

First, CFC would require more and improved staff, both uniformed and civilian. If the CFC 'takes the reins' in supporting strategic and operational level professional development for not just the CF but also for selected participation from other government agencies, the resultant product must be of the highest calibre, and it will require 'A List' personnel as instructors and supporting staff. Additional staff for an expanded first-year program (instructors and supporting staff) would be required. An enhanced second year would require new senior military appointments to control the various planning teams, as well as an increased number of permanent academics employed by the College. This would represent a substantial commitment, but it would be an investment into the intellectual foundation and strategic planning capability of the CF. And it would be done with a view to the future.

Second, a commitment from DFAIT and CIDA is essential for the interagency concept to be realized, and to attain true linkages between these agencies and the Canadian Forces. In order to accomplish this, there may be a requirement to tailor existing JCSP studies to take into consideration DFAIT and CIDA professional development needs. Furthermore, teaching billets for DFAIT and CIDA should be established to further interconnect the training.

Third, we need to bring in other colleges that are logically aligned that would also benefit from this program. This could include support from Royal Military College (RMC), and, potentially, the Pearson Peacekeeping Centre (PPC). This would go a long way toward providing the intellectual augmentation required to meet the demands of an expanded program, and also would set the conditions for an expanded second year for international officers selected against DFAIT objectives.

The following changes, specific to the CF alone, must also be considered. First, the Joint Command and Staff Program must be upgraded so that it can be regarded as the equivalent to participation in a masters degree program, and, therefore, a commitment of obligatory service must be attached to participation

on the course, as is currently the case with academic upgrading. These proposed changes to JCSP can be easily substantiated, and they would represent a considerable learning opportunity for making significant connections with various elements within the federal government. In the same vein, the existing professional masters program (Masters in Defence Studies [MDS]), or, preferably, an academic masters program accepted outside the military, must be seen as a required outcome of this course, and it must produce directed research projects toward the second-year strategic planning objectives. I see these requirements as essential, as the pledge of time and resources necessitate a commitment to postgraduate work, and an obligation to the enhancement of the CF strategic think tank.

Next, one needs to address a truly emotional issue – the location of the Canadian Forces College. In my opinion, the CFC must be moved to Ottawa, the National Capital Region. Personally, I reject the concept that Toronto better serves the CFC ability to link to the various quality guest speakers that are currently sourced for the course, or that the current CFC campus provides a unique learning environment. As host city for a majority of the CF and government leadership, as well as DFAIT and CIDA, and international embassies in Ottawa, as well as two universities and a new international airport, I see Ottawa as the logical location for an educational institution of this importance. A learning environment (college setting) comparable to Toronto could easily be established in the Ottawa region. Furthermore, in order to achieve the second-year portion of the program (strategic think tank), I believe proximity to NDHQ is a necessity. In addition, as already mentioned, a majority of the CF students either *reside in* or *are about to be posted to* the Ottawa region. Once the CFC is moved and the two-year program is established, the requirement of an IR status for candidates should also be diminished, as attendance at CFC would result in a minimum two-year posting to Ottawa. This act alone also should improve the quality of life considerably for all participants in JCSP and their families. Potentially, it would enhance participation and quality of life issues for DFAIT and CIDA participants.

I would also reject any notion of moving this course along the path of a distance learning opportunity, either via Internet or other virtual learning mechanisms. Much of the value behind the JCSP and the above-noted proposed changes, including the change in location, is found in the human networks and relationships that will be formed. It is human networks that will foster interconnectivity, flexibility, and a greater ability to meet the demands of the current and future operational environments. Additionally, various spin-off benefits need to be considered.

Second and Third Order Benefits

Although there are obvious hurdles and risks to this type of program, there are also some substantial benefits. The program would solidify the concept of a requirement for an integrated/ JIMP view of the world through actions – not just words – and it would be an influencing factor in shaping the CF culture. It would expose future senior leaders to the strategic planning that exists within the contemporary operating environment, and specifically, the strategic planning setting within the Canadian Forces. It would also institutionalize and result in the necessary interpersonal relationships and required networks (relatively early in careers) to ensure the potential for true collaboration amongst all parties well after studies are completed.[14] Shaping culture at the JCSP level would also be a far more permeating approach than leaving it until participation in a proposed reinstituted National Defence College, as was recommended by the Standing Senate Committee on National Security and Defence.[15] The latter approach, although worthwhile if achieved, would limit interconnectivity to a smaller audience, and it would occur much closer to the twilight of careers. For the CF, these changes would result in the enhancement of a joint strategic planning resource, something that is currently missing. It would expand the necessary intellectual capacity to allow the CDS to deal with future issues in a forward-looking manner.

For CFC and the JCSP, the participation of FAC and CIDA students would result in better and more realistic staff planning exercises and professional debate. These students would fill designated DFAIT and CIDA roles on the various planning exercises. It would certainly open up the CF to scrutiny by DFAIT and CIDA, potentially resulting in unique ideas and suggestions for improvement and change. Conversely, a collaborative approach between the CF and DFAIT/ CIDA could result in an improved, institutionalized PD program for these agencies, where one does not exist currently.

The potential impact upon the CFC would be enormous. It clearly would be beneficial to, and would receive considerably more attention and consideration from, not just the CF but the entire government. Furthermore, CFC as an influencing factor upon an expanded international training audience – linked to foreign policy aims, would act as a potential facilitating influence for our government, and it would receive considerably more support as a learning institution. It would expand and strengthen the importance of our educational institutions, while at the same time providing a Canadian influence around the world – an approach already adopted by certain world powers.[16]

DND photo AR2006-T165-16

I believe they are the only way to implement successful integrated approaches to future problems. For CF personnel, the unique relationships fostered during a two-year program would be enhanced further through the formation of CF Joint Planning Teams that would be available following the formal Command and Staff training, and would be used to augment existing CF strategic planning capabilities. This experience would further ingrain the concept of a Joint culture, and it would provide an increased strategic planning capability to the CDS and the CF as a whole. It would also expose future senior leaders to the strategic planning environment and the challenges that exist at the CF strategic level, and it would dedicate the necessary intellectual capacity to address the complex dilemmas of contemporary and future operating environments.

Conclusion

Our experiences on current operations, and our beliefs as to what lies in wait for the CF and this nation in contemporary and future operating environments, dictate that new approaches must be considered to ensure that we are ready for future undertakings. It is assumed that a JIMP environment, both domestically and internationally, will be the setting for CF operations, and that an integrated approach, employing and synchronizing all elements of national power, will be essential in meeting these unknown challenges. A change in our culture, planning capabilities, and thinking is essential *now*, if we hope to set conditions for success in the *near future*.

The strategic think tank concept is proposed as an idea that would impact upon our culture, and, as a result, would change the way the CF thinks in the future. It would also alter the way the CF interconnects and networks with key partner agencies, affecting our success during future operations. It would improve and align what the CF does successfully now, to meet our future needs. The Canadian Forces College, and, specifically, the JCSP, provide excellent vehicles to change our existing culture toward one that is firmly grounded in joint and interagency philosophy, and they would provide the integrated social networks needed to facilitate this change. Additionally, the course should be altered to provide an opportunity for DFAIT and CIDA personnel to participate, and to provide for increased international participation linked toward DFAIT international objectives.

The unique relationships formed through such a professional development program are a key to changing our culture, and in the final analysis.

To create the strategic think tank, some remarkable changes would be required. DFAIT and CIDA must commit to the concept with both students and staff. The CFC must be well supported with staff and resources in order to achieve an expanded and changed program that meets the needs of all participants. Canadian Forces students on the course would require a two-year commitment, along with the concomitant requirement for obligatory service. Finally, I believe the CFC must be moved to Ottawa to better support DFAIT and CIDA participation, to ensure successful achievement of strategic planning teams, and to improve the quality of life for participants and their families.

In this critical time of transformation, all these changes are in 'the realm of the possible,' and they represent significant action – not just words. These modifications would result in an enhanced joint and integrated culture, would achieve greater interagency cooperation and inter-visibility, and would establish an enhanced strategic planning resource. The CF, and specifically the CFC, would clearly benefit. It would receive considerably more attention and consideration by the government as a whole, and the CFC would obtain significantly more support as a learning institution – one that truly creates an integrated culture.

Lieutenant-Colonel Rob McIlroy, *an infantry officer of the Royal Canadian Regiment, is currently Senior Staff Officer Doctrine at the Canadian Forces Land Force Doctrine and Training System Headquarters in Kingston, Ontario.*

NOTES

1. Canada, Department of National Defence, *Future Force* (Director General Capability Development Kingston, Ontario, Canada, 2003), available at <http://armyapp.forces.gc.ca/dlsc-desot/Documents.asp>.
2. Canada, Department of National Defence, *Crisis in Zefra*, (Director General Capability Development Kingston, Ontario, Canada, 2005), available at <http://armyapp.forces.gc.ca/dlsedesot/Documents.asp>.
3. A good description of the complexity of the current and future operating environment is addressed in Gareth Evans's "Conflict Prevention: Ten Lessons We Have Learned," Closing Keynote Address to the University of Toronto Peace and Conflict Society Conference, entitled, *Before the Crisis Breaks: Conflict Prevention, Crisis Management and Preventive Diplomacy in the 21st Century* (Toronto, 4 February 2007), available at <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4653&l=1>. And for a review of the concept of social networks, see Howard Coombs and General Rick Hillier, "Command and Control During Peace Support Operations: Creating Common Intent in Afghanistan," in *The Operational Art: Canadian Perspectives, Leadership and Command*, Allan English, (ed.) (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2006).
4. The 3D Approach, as articulated by National Defence Minister David Pratt in his Keynote Speaker Address at the 20th Annual Conference of Defence Associations Institute Seminar, entitled, "The Way Ahead for Canadian Foreign and Defence Policy," 26 February 2004, at <http://www.cda-cdai.ca/seminars/2004/pratt.htm>.
5. JIMP: Term used in accordance with the Army Terminology Repertoire. The term is yet to be approved by Director General Land Capability Development (DGLCD), available at <http://lfdts.army.mil.ca/dad/Terminology/term.asp?term=956&lang=english&type=acdb&search=&B1=submit&getit=now>.
6. For a description of the intended integrated approach, see Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, *Canada in the World: Canadian International Policy*, available at <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/ips-diplomacy6-en.asp>.
7. Whole of government approach – as provided by Howard Coombs – a record of discussion at Canadian Forces Air Warfare Centre/Defence Research and Development Canada. Effects Based Operations Conference, Cornwall Ontario, 27/28 November 2006.
8. Canada, Interim Report Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Managing Turmoil: The Need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change* (Ottawa: Queens Printer, 2006), Appendix II – Index of Recommendations, p. 108.
9. Briefing by Major-General Walter Natynczyk, Chief of Canadian Forces Transformation, and Ken Ready, Chief of Defence Institutional Alignment, Canadian Forces Base Edmonton, 3 March 2006.
10. See Canadian Forces College program list at <http://www.cfc.forces.gc.ca/programmes_e.html>.
11. Command and General Staff College, School of Advanced Military Studies (SAMS), available at <http://www-cgsc.army.mil/sams/amsp/Course_Description.asp>.
12. Marine Corps University, School of Advanced Warfighting (SAW), available at <http://www.mcu.usmc.mil/csc/saw/index.htm>.
13. Air University, School of Advanced Air and Space Studies (SAASS), available at <http://www.maxwell.af.mil/au/schools.asp>.
14. Howard Coombs and General Rick Hillier. This article provides a commentary upon the importance of interpersonal relationships to the outcomes of current and future operations.
15. Canada, Interim Report Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Managing Turmoil: The Need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change* (Ottawa: Queens Printer, 2006).
16. Loro Horta, "Defense and Military Education: A Dimension of Chinese Power," in *Power and Interest News Report*, 29 September 2006. A report on the National Defence University (NDU) of the Peoples Liberation Army (PLA), available at <http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=562&language_id=1>.

CANADIAN MARITIME DOMESTIC SECURITY – AN ASSESSMENT IN LATE 2007, TWO YEARS PRIOR TO THE 2010 VANCOUVER OLYMPICS

by Peter Avis

National Security – The Sea Matters

During the last six years in what is now recognized as a changed global security environment, Canadians have learned that national security is a modern imperative that requires profound thought, development, investment, resourcing, and, most of all, government leadership and action. The new threat 'battlespace' includes not just traditional state-oriented threats, but globalized, international threats such as terrorism, multinational crime organizations, disease epidemics, and natural disasters.

One effect of this changed battlespace has been the overlapping of the defence and security areas of responsibility in all western democracies. This will create difficult challenges for those who vow to secure their open societies. The fact that strategic jihadist terrorism is a *growing* and *serious* phenomenon in the post 9/11 era has not been lost. Indeed, much has been accomplished to improve national security in Canada – new legislation has been introduced, compliance to international regulations has been achieved, a reasonably ambitious resourcing plan has been instituted, and government machinery continues to adapt to the new reality.

Canadians have also learned that they must be *aware* of and *protect* their maritime interests, their coasts, and their maritime approaches. The National Security Policy of April 2004 (which is significantly introduced as a *framework* for national security strategy – but not a National Security Strategy), with its rather remarkable Integrated Security System approach – that includes

integrated threat assessment, protection and prevention capability, effective consequence management, and evaluation and oversight machinery – highlights a six-point marine security plan. Of note, this plan gives broad strategic strokes of responsibility to government partners: Transport Canada is tasked with responsibility for marine safety, security policy coordination, and regulatory leadership; Public Safety is charged with law enforcement and policing responsibility; and Defence has the responsibility to coordinate Canada's entire on-water response to maritime threats or developing crises in the Exclusive Economic Zone and along the coasts.

At the same time, it has been found that a Culture of Prevention, aimed at disrupting threat timelines and *preventing* an event, and an improved national alertness, to enable *agile* collaboration, would be necessary in this new security environment. This is particularly true for countries, like Canada, whose economies are dependent on trade – both cross-border and maritime.

With the Vancouver Olympics (impossibly) already less than two years hence, Canada will need to review the lessons learned in maritime security and assess the important areas that need continuing, or, indeed, *urgent* improvement. Moreover, the release of the US National Intelligence Estimate in mid-July 2007 revealed that al Qaeda has regenerated its attack capability as it projects itself from its new safe haven in northwestern Pakistan. It has been evident since 2002 onwards that al Qaeda is capable of attacks on vessels, ports, and offshore platforms. This opinion piece will assess current maritime security practices with a view to excite consideration for continued maritime security improvement as the Olympics draw near.

Existing Framework for Maritime Security

In the immediate years after 9/11, there was an important surge of government interest and activity focused upon maritime security. In its first five years, the Interdepartmental Maritime Security Working group (IMSWG) successfully advanced several Memoranda to Cabinet, receiving ample funding to initiate projects according to a Marine Security plan. In fact, the hallmark of this working group's success was a risk-management matrix that compares *maritime activities to circles of vulnerability*. The four key activities are Domain Awareness, Collaboration, Safeguarding, and Responsiveness – and they can be defined as follows:

- ***Domain Awareness:*** The activity that enables a nation to be aware of and comprehend what is happening and who is present in all areas of maritime responsibility. It is made up of surveillance and intelligence efforts to build a comprehendible picture of a nation's maritime zones and interest areas – both domestic and international.

- ***Safeguarding:*** The activity that ensures the physical security of maritime infrastructure of ports and vessels as well as other critical infrastructure in or around areas of maritime responsibility (including offshore platforms). It also enhances personnel security by creating an environment that precludes terrorist or criminal activity, and prevents potentially threatening persons or devices from entering a country or any part of its maritime system.

- ***Responsiveness:*** The activity that executes the national will to enforce the law or to take military action to prevent imminent threats and to apprehend perpetrators. It includes all enforcement efforts of all relevant police forces, mandated security agencies, and military units – both foreign and domestic – to intercept and capture terrorists, criminals, or other threats.

- ***Collaboration:*** The activity viewed as a critical piece of the national and maritime security system in that shared knowledge and information are integral cornerstones to prevention. It is an activity that is somewhat qualitatively different from the other three in that it can be seen as an 'enabler' activity for all parts of maritime security. Collaboration includes the ideas of information sharing, coordination, cooperation, and unified action for the resolution of security problems. It entails horizontal sharing of information between government departments, intelligence agencies, and law enforcement groups as well as vertical sharing between first responders, regional agencies, federal agencies, and international agencies.

When one superimposes the four activities across all the geographic circles of vulnerability, it is evident that security requirements are increasingly information-based the farther one is situated from one's own country. However, the requirements tend to become more physical and response-oriented as one draws near home. The conclusions of this work reach into the strategic sphere, prioritizing national activity as: security of the maritime perimeter; security of internal waters (particularly the Great Lakes and the St. Lawrence River system) and infrastructure; and security of Arctic waters.

The value of this excellent interdepartmental work is that one can assess Canada's progress in achieving maritime security, and highlight areas for urgent attention as 2010 draws near.

An Assessment in 2007

Since 2001, many activities have been initiated, and much funding has been disbursed to improve national and maritime security. However, if one compares the original strategic intent for maritime security, it is evident that a number of gaps have appeared – due to technological challenges, bureaucratic inertia, or lack of capacity in some departments to implement government policy in times of limited resources.

Before one assesses the various maritime security activities, it is reasonable to assess the overarching system in which maritime security finds itself. The National Security Policy provided Canada a framework for security strategy. Canada has jumped from framework to program without the necessary supporting structures to guide implementation programs. Three years later, enough has been learned and discussed to move forward as a nation to formulate a Canadian National Security Strategy – a national strategy that drops the singular focus on departmental concerns and embraces a 'multi-pillar' perspective in which integrated government invests resources according to an overarching national vision. After all, for instance, how can one really expect to be successfully pro-active and preventative as "the lead minister for the coordination of on-water response to a maritime threat" if one has no influence on other departmental planning schedules, nor on their business plans? To achieve the comprehensive perspective required for strategic thought, the traditional prisms or 'stovepipes' of bureaucratic government must be broken down – possibly by the institution of permanent, high-level, interdepartmental, strategic 'think-tanks' that ensure continual engagement of government in the allocation of resources over the long term. One excellent example is embodied in the Dutch strategic institution known as IDON (International Deliberations over North Sea Governance). Strategy emanates from whole-of-government debate and interdepartmental synergy.

Domain Awareness

Many lessons have been learned since 9/11 in the activity area of Domain Awareness. Nevertheless, one of the largest stumbling blocks is the lack of a National Maritime Domain Awareness strategy, with supporting surveillance requirements upon which to base future decisions. There are three major gaps that languish. The failure to implement High Frequency Surface Wave Radar (HFSWR), due to international regulatory restrictions, has left a large gap in the original plan for continuous and persistent surveillance. While the maritime community awaits the full capability of radar satellite technology, it is time to move on from HFSWR and to espouse a replacement technology. For coastal approaches, east, west, and arctic, research in alternative long-range radar systems (or similar capabilities) must be undertaken with allies. Moreover, advances in commercial-off-the-shelf (COTS) security radar (like the *Accipiter* security radar system tested on the Great Lakes), have made internal waters radar systems more capable and suited to the small-target environment of harbour approaches, rivers and lakes. These new technologies must be explored and analyzed by IMSWG, in order to fill this gap in layered surveillance as originally envisioned by the IMSWG and government.

DND photo HS2004-J018-10d

Continued and expanded utilization of civilian air contract services (such as Provincial Air Lines or PAL) combined with Unmanned Air Vehicles (UAV), will serve to bolster the positive identification portion of layered surveillance.

Finally, increased domain awareness in the Arctic has been found by interdepartmental analysis to be a priority in that region – but climate and geographic conditions complicate successful implementation. The Arctic is different and it needs special attention before resources are expended. As Stephen Bigras of the Canadian Polar Commission explains in his article in *The Hill Times*: "Canada's polar research community is dispersed and diverse...Unlike our circumpolar neighbours, and many other nations active in polar science, Canada has no national policy to guide and support polar science." Now that the government has re-energized its enthusiasm for arctic maritime security, research and development of technology that functions in the unique conditions of the polar regions must be undertaken.

Safeguarding

Several significant gaps in this area are also apparent. The most serious gap is the absence of port policing in Canada. Senator Colin Kenny states in the *Canadian Security Guide Book 2007 edition – Seaports*: "The current situation at Canada's ports is untenable. The RCMP has not even been adequately funded to put meaningful contingents of officers at the ports of Halifax, Montreal, and Vancouver." The National Port Enforcement Teams that came forward from IMSWG deliberations as intelligence and investigative units (and not patrol units) are drastically understaffed and not adequately specialized. It is noteworthy that The Netherlands has learned that securing borders and seaports (including freshwater ports) must be treated as a *national responsibility*. Therefore, the RCMP should be told to complete its ongoing study immediately, and to be funded to initiate a federally run port police approach (that it would cost-share with provincial and local police when possible) for the major ports that are crucial to trade and ferry traffic. Senator Kenny suggests that there are roughly 20 of these ports. As an urgent priority, this approach should be engaged in Vancouver, which would allow maturation time prior to the 2010 Olympics.

The IMSWG found that security requirements are increasingly information-based the farther one is located from one's own country. A second Safeguarding gap is the lack of Canadian security intelligence capability in the world's major seaports. Just as the Australians have shown us with their use of ASIS (the Australian Secret Intelligence Service) in foreign seaports around the world, it is better to learn about a threat to Canada when it is far away from our shores. As CSIS increases its security intelligence operations abroad, a significant part of this effort should be aimed at placing CSIS personnel in selected major maritime ports to gather intelligence that pertains to Canadian maritime security.

Responsiveness

The activity area of Responsiveness came to the fore in the National Security Policy, when one point of the six-point plan to strengthen marine security was focused upon "...increasing on-water patrols to better position the RCMP, Coast Guard and the Canadian Forces Maritime Command to intervene, interdict, and board ships that may pose threats to Canada."

After three years, there is still much to be accomplished on this front. While there have been a number of valuable exercises on the coasts and in the Arctic, along with the institution of Marine Security Enforcement Teams on the Great Lakes since July 2005, there still exist numerous gaps. Most pernicious of these is the legal restriction for integrated forces to operate together for routine, non-targeted operations. Naval ships have been stopped from going to sea for sovereignty patrols with RCMP officers on board due to a law that requires such integration to be carried out only during specific, targeted operations against a known threat. This restriction will fetter integrated operations unnecessarily when longer-term surveillance and sovereignty patrols are necessary *prior to* and *during* the 2010 Olympics. This concern must be debated and abated.

For mature responsiveness, law enforcement departments must be *working* (not just *exercising*) with on-water departments on a regular basis. This means that exercises should eventually alter into regular integrated operations that can be focused on risk-management solutions, based upon intelligence and awareness. The vessels that are starting to be received by the Navy and the Coast Guard must be utilized for both training and operations – integrated operations with other government departments, so that the inshore patrol requirements of domestic maritime security are fulfilled. The 2010 Olympics will require a robust and layered maritime security organization that will highlight minor vessels and port security units integrated with law enforcement officers to provide presence and quick response. Furthermore, it also means that promised modifications like the support for carriage, launching, and recovery of RCMP Emergency Response Team boats from DND's Canadian Patrol Frigates, must take place quickly.

Finally, if Canada were to follow Norway's example by integrating military Special Operations Forces teams with elite police response units for maritime security, a strong synergy could be attained.

This training and operational integration would provide precision-targeted specialist response on the coasts and on the Great Lakes to terrorist threats to ports, vessels, and, significantly, to offshore oil and natural gas platforms.

Collaboration

The IMSWG has received strong interdepartmental leadership from Transport Canada, and it has obtained generous funding for maritime security. One excellent initiative is a recent IMSWG Collaboration Fund project that is looking at a marine security surveillance protocol. However, the five-year funding envelopes are coming to a close and the struggle for continuous improvement is flagging. IMSWG has grown again in size due to project implementation with attendant reporting processes, and has become immersed in bureaucratic inertia. A 'scrub-down' of this excellent organization, including an updated master plan, is needed to ensure that its excellent ideas are transformed into security improvements. Apparently, the IMSWG is currently carrying out a gap analysis on Canada's marine security. This needs to be fast-tracked.

The first concrete idea for practical collaboration at the tactical level came through IMSWG in the form of the Maritime Information Management Data Exchange system (MIMDEX). This system was expected to furnish a maritime security network in which all members could bring together necessary security information about maritime threats, and alert other departments to targets of potential interest. Unfortunately, as the recent review the Arar Commission attests, the MIMDEX system is not operational at the time of writing – even after Senator Kenny's committee exhorted departments to fast-track this initiative in two reports. The problem is not technological; rather, it is the *inability*, or *unwillingness* to alter legislation pertaining to individual departmental mandates, or, indeed, the Charter of Rights and the Privacy Act, on the issues of information sharing and interoperability. This issue is so important for the new security environment that a government-led, coordinated debate is required. The preventative, integrated approach to national security that is envisioned in the 2004 National Security Policy will not be optimized unless such a debate occurs.

In a similar fashion, the Marine Security Operations Centres (MSOCs), which have been initiated on the two coasts and in the Great Lakes, are beleaguered with limitations upon individual department's ability to share with each other. As in the Integrated Threat Assessment Centre (ITAC), the participating departments in these facilities have access to their own databases only – they cannot interconnect database information in order to 'connect the dots.' Security experts, including Senator Kenny, have reiterated continually the importance of this cross-government capability to share and alert in the new battle space.

Conclusion

We have seen that there are obvious gaps in the fabric of Canadian maritime security, due to stalled initiatives, and also due to a better understanding of the post-9/11 security environment. Of particular importance at this juncture – less than two years before the opening of the 2010 Olympics – is the 'hair-raising' pittance of dedicated funding for security at the Olympics. While ample activity with regard to infrastructure and promotion of the Games is in motion, the full extent of security funding for this nation-building event has not been seriously contemplated. Considering that Athens spent over $1 billion on security alone for hosting the Summer Olympics (and the Salt Lake City Winter Olympics over $400 million), Canada has an urgent need to dedicate serious funding toward an integrated and shared (public/private) security effort. The next federal budget is not too soon for this investment – huge pressure has already been mounting from both the International and US Olympic Committees.

In order to achieve national security, a full-fledged National Security Strategy, with a long-term approach toward resource investment, is needed before Canada hosts the Olympics. To shape the environment for successful implementation of programs, there needs to be greater effort and time placed on study and analysis of the right issues – and then action and follow-through to ensure implementation follows the master plan. If Canadians get it right, they can take the National Security Policy and lessons learned in security, superimpose them over the 2010 Olympic security challenge, fund and resource a focused implementation plan upon this 'nation-building' event, and then use the resulting model as a framework for security best practices across Canada in the new era. The clock is ticking.

Captain (N) Peter Avis *is currently Commander Maritime Operations Group Four in Esquimalt, BC. He has worked in Ottawa with the Interdepartmental Marine Security Working Group (IMSWG), Privy Council Office, and the Strategic Joint Staff at NDHQ, and is the author of the book,* Comparing National Security Approaches to Maritime Security in the Post 9/11 Era.

e-OPERATIONS

by Major Eric Dion

The recent declaration of operational capability for the rather newly established Canadian Special Operations Regiment (CSOR) has received much public attention. As in Hollywood, most media have emphasized the secretive and special nature of these so-called "terrorist hunters" and "elite warriors," as if theirs were 'the coolest of jobs' outside of being James Bond. Others have expressed near-outrage that Canada, a peaceful country, would even resort to such tactics, or that Canadian tax dollars could somehow afford to pay for this 'new toy.' From a strategist's perspective, however, none of these views encompasses the essence and the understanding of the fundamental shift that has occurred in the conduct of war.

To make my point rather bluntly, it would be to state quite simply that the types of *e*-Operations envisaged for the Canadian Special Operations Regiment are the types of operations most likely required in the battle realms of the near and foreseeable future. War by its nature is a state of chaos induced or influenced by all of its protagonists. To try to sell war, combat operations, or any military intervention on the basis that chaos is not part of the equation, is most certainly telling a lie to our citizens and to the public at large. Since the war on terror has been declared by the United States of America, and since Canada contributed as a long-time friend and ally, and also because Canadians died on 11 September 2001, the conduct of war has shifted from conventional to rather unconventional means, with a view to better adapt to the reality of terror networks.

As I have stated many times before, in unconventional warfare the key is the antagonist's ability to adapt in order to seize the initiative and exploit all opportunities. This understanding is not limited to the physical domain, and, in fact, it is generally more applicable to metaphysical domains. Indeed, unconventional applies as much to ideas (antinomy), information (ambiguity), time (asynchrony), and society (anarchy) as it does to physics (asymmetry). The fundamental shift is that, thinking unconventionally, our known antagonists of today, which we might not know tomorrow, are not shackled or smothered by restrictions in terms of their knowledge, imagination, and strategic capabilities, a combination that, literally, can be explosive. Simply put, unrestricted antagonists have brought the conduct of war into its fourth generation – where there are no restrictions imposed upon them, as opposed to the case with the armed forces of most democracies. Hence, the necessity for unconventional warfare.

In other words, unrestricted warfare is not about *them* as much as it is about *us*. The bluntly simple question is: Where do we, as citizens of a democratic state of law, draw the line as to what constitutes reasonable means to outsmart our unrestricted antagonists? Do we even have the pretensions to know who they are, and what they *can* and *might* do? Can we afford to sit watching television, waiting for a cruise ship to explode in Halifax? And then right there, in the public eye, appears the new Canadian Special Operations Regiment... Is this the type of military tool, the type of tactics, the type of 'troops with toys' we need? To answer this question for the public, devoid of the context I set above, is the difference between reality and a television show. There is more to the type of *e*-Operations envisaged for CSOR than the sexy and secretive 'Hollywood savvy' attention given to it by our media. These *e*-Operations are those of the foreseeable future, or for at least the next 10 to 20 years, until a new phoenix perhaps arises and becomes a global counterweight to American hegemony.

Our current military posture is anchored by two crucial organizational inertias: the so-called victory of the West over the East, which surely means we did something right, and the excessive bureaucratic maze of checks and balances that I believe exists within government. Since we won the Cold War with a conventional military posture rehearsed day after day in Germany in 'the good old days,' it must be part of the forthcoming solution to war, or so conventional strategists would have us believe. The fallacy of this argument, however, is that the Cold War was won *cold*, and not through the military means available at the time. In fact, it was actually the economic failure of the Soviet Union that brought about the end of the Cold War, which, by default, somehow translated to some form of victory for the West. I would argue that we did not actually *win* the Cold War, and that, in time, we may realize that we have lost more than we believe we won. Part of this loss is certainly the strategic culture that has gone astray since the 'end' of the Cold War.

Strategic culture is central to understanding national interests in light of national security and sovereignty. Simply put, it is strategic culture that sets the conditions within which our democratically elected governments pass laws and make decisions in our collective national interests, rather than in their interests of political self-preservation. It is withina strategic culture that national leaders emerge with the guts and the wherewithal to make those really tough decisions, and then to use their political acumen to 'sell' those decisions to their citizens. And it is within a strategic culture that citizens intuitively understand and trust in their government to make these decisions on their behalf, content to know that someone is taking care of the business of preserving and protecting the nation, however difficult the task may be. However, in the absence of an identifiable major threat since the Cold War, we have had no particular use for strategic culture.

Throughout the 1990s, the mainstream culture thus became business: No dirty *war* talk, just *money* talk. Of course, there was still 'war money' coming and going from somewhere out there, and there were 'money wars' consisting of hostile takeovers and other manoeuvres. Globalization and technology were the solution to our world-class problems, and, given another 10 to 15 years, we probably would have figured everything out. However, history tells us that both phenomena have actually exacerbated our global challenges, not the least of which are *new and emerging threats to our global stability and security.* Can we afford today *not* to have a strategic culture upon which to base tough decisions? Some foresight and strategic thought during the early 1990s would have envisioned at least an alternative to our 'much too rosy' predictions of a global market where all is well and fine. It is, unfortunately, now a little late to shape for *today* a strategic culture to preserve Canada's own interests.

Luckily, strategic thought, pragmatism, and common sense somehow all survived in the absence of a perceived military threat, paradoxically, thanks to the business wars of the 1990s. Although we believed warfare as we knew it was gone, war was taken to the *business markets,* with the inaugural 'kick-off' being the release of the Internet to the mainstream public. Seemingly, there was no longer a valid reason or threat analysis to withhold the Internet. The boom period that the 'Z Generation' members have known since their birth is attributable largely to this new reality. As for the preceding generations, starting with the 'Baby Boomers,' we have had it relatively easy – if we simply compare our living conditions to the last time the world was caught in a global conflict. Today, I believe it is mostly the preserved strategic thought, skills, and acumen of our business leaders that will provide the model in setting the new strategic culture for dealing with this *new* global war.

Would any serious company even hesitate before employing all possible tools, tactics, and techniques legally available to win a war for talent and market? Would any decent company accept an unrealistic, stifling level of bureaucratic checks and balances known only to modern governments? Does one impose such processes upon oneself at home? Or would any serious competitor remain sitting passively idle, providing an adversary time to sort itself out?

So, where have we all been for the last 15 years? Did we all think this new reality was free? Then, in terms of planning and priorities, please explain to me the analogy of why we have so many firefighters with outdated fire engines. Or why we have more musicians in the Canadian Forces then we actually have snipers...

However, one should not take this new reality as the reason for needing merely a Canadian Special Operations Regiment. The fact is simply that unconventional warfare is the *modus operandi* for the foreseeable future, and that it is no longer the *exception* when conducting *e*-Operations. Employing all the legal tools, tactics, and techniques for operating in so-called contemporary operating environments, strategically efficient and relatively free from *excessive* checks and balances, adaptive, operationally focused and tactically decisive, as any *competitive* company would be. *e*-Operators are the means of choice for taking the fight into uncharted territory – one known only to a well-organized network of unrestricted antagonists. This is the democratic price we pay to preserve and protect our Canadian standard of life. In fact, strategically, and for the foreseeable future, I believe that a much broader operational element of the Canadian Forces needs to become truly Special Operations Capable, on its road to integration as perhaps a single Marine Corps model.

Until a new phoenix perhaps arises, Special Operations have become a reality of modern war. They no longer constitute exceptions, but, more and more, they have become the norm for *e*-Operations.

In furtherance of this new reality, I support the view that we do not need just *one* CSOR for Canada. Rather, we need *twelve* infantry-based task forces that are Special Operations Capable at *any* time, *all* the time... Ask the Commander of Task Force 3-06, who

has adopted the following mission statement for his unit, "...[that it] will conduct counterinsurgency operations in Kandahar to win local hearts and minds." For every Special Operator, this key mission statement is like 'music to their ears.' This should not imply, however, that we will fight the 'dirty war' *dirty*. Democratic rule of law and human rights must prevail, as these are the foundations of our nation, unlike those of the unrestricted antagonists we are fighting. Besides, to win the strategic war, seizing and retaining the moral high ground is essential. And this points to the new reality that we are not seizing ground, but winning hearts and minds. Hence, we should not seek to *dislocate* and *disconnect*, but rather to *locate* and *reconnect*. Indeed, it is within the disconnect from globalization and its opportunities that terror strives. The reality, however, is that some criminals will need to be dislocated, disconnected, and, yes, destroyed in order for the peaceful majority of global citizens to reconnect with the world. This is about strategic culture, collective pragmatism, and our sense of nationhood. New tools are needed, not because they are 'cool,' but because they make strategic sense. The challenge is really not about them but about us and how we manage to use those tools.

Somehow, Canada must continue to mature as a nation and realize yet again the high price one must pay for peace and security. Our strategists need to be making *now* the tough decisions that will be needed to create twelve Special Operations Capable task forces. Can we afford these units? Sure we can. Eliminate selected headquarters redundancies...

Major Eric Dion, *an infantry officer (R22eR), is currently the senior planner at the Land Forces Québec Area and Joint Task Force (East) Headquarters in Montreal, and a doctoral candidate in Management. As always, these personal views and perspectives are entirely his own.*

DND Photo

AURORA RENAISSANCE

After months of review and more than a little anguished speculation, the Harper government announced in mid-December 2007 that it would pursue the acquisition of a new surveillance aircraft while upgrading and life-extending "the majority – a paper-thin majority – of the existing Lockheed CP-140 *Auroras*. Intended, at least in part, to capitalize on previous and substantial investments in *Aurora* modernization, the revised plan would keep 10 *Auroras* "safe and operationally viable until 2020." To this end, the Department of National Defence had "rescinded" a previous work suspension and would now move forward with the next phase of *Aurora* modernization (i.e., radar, computer and other systems) and with "core structural upgrades." Ottawa also noted "technology upgrades already made in the [Aurora] fleet may be transferred and reinvested in the replacement aircraft."

The decision to modernize and life-extend a reduced number of *Auroras* is by no means perfect – compromises rarely are – but it will permit the retention of critical maritime surveillance (i.e., marine domain awareness) and other capabilities until such time as a credible successor can be secured. That said, the political, military, industrial, financial, and other machinations surrounding the December decision – not least of which was an alternate plan favoured in some DND and other circles to free funding for an expedited *Aurora* replacement program by aborting Block III of the Aurora Incremental Modernization Project (effectively the heart of AIMP) and the Aurora Service Life Extension Project (ASLEP), reducing *Aurora* fleet size, and taking vigorous measures to conserve *Aurora* flying hours – have once again underscored the difficulties in securing consensus and consistency in the realm of fixed-wing maritime aviation.

The machinations also underscored the urgent requirement, as a growing battery of analysts have noted, for a comprehensive and technologically and bureaucratically holistic national strategy for marine domain awareness. Such a strategy must take into account the vast physical size and multifaceted importance of the Canadian Arctic and the maritime approaches to Canada, identify the necessary levels of surveillance coverage, and acknowledge the inherent flexibility of fixed-wing maritime patrol/ISR (intelligence, surveillance and reconnaissance) aircraft for military, quasi-military, and non-military roles. Separate from domestic marine domain awareness requirements, but no less important, must be a parallel recognition of potential overseas requirements for a credible Canadian maritime and overland ISR capability, and the potential for synergies between domestic and overseas capabilities and skill sets.

Unfortunately, as this column has lamented on more than one occasion, Canadian decision-making in the maritime patrol/ISR, coastal patrol, and Arctic surveillance realms has for decades been "...characterized by a monotonous proclivity for indecisiveness, ill-considered qualitative and/or quantitative reductions, false starts, false economies and ill-conceived business plans." The newly-minted Trudeau government, for example, spared the CP-107 *Argus* maritime patrol fleet in its 1969 defence policy statement, but promptly short-circuited its variant of a "Canada First" defence strategy by announcing the disposal of the still-youthful (and still useful) CP-121 *Tracker* coastal patrol aircraft. The nonsensical decision on the *Tracker* was, quite properly, reversed by the 1971 White Paper, but Ottawa was plunged almost immediately into a complex and convoluted debate over the selection of a new long-range patrol aircraft (LRPA) to replace the *Argus*. Much of that debate – that may, in fact, foreshadow the forthcoming debate over the *Aurora* replacement – centred on the degree to which the *Argus* replacement should be capable of anti-submarine warfare (ASW). Indeed, for a time, it appeared that the new LRPA would possess every maritime patrol, Arctic surveillance, and remote sensing capability *except* anti-submarine warfare. Adding to the controversy – and perhaps again foreshadowing the future – was an unsolicited proposal from Canadian industry that urged rejection of the proffered contenders from Lockheed, Boeing, Douglas, and Hawker-Siddeley. Under the industry plan, dubbed *Project Phoenix*, Canada would upgrade 16 of the surviving *Argus* aircraft for anti-submarine warfare and acquire eight de Havilland Dash 7s and four Boeing 707s for coastal and Arctic surveillance.

The Trudeau government ultimately opted for the Lockheed CP-140 *Aurora*, a hybrid combining the airframe and engines of the P-3C *Orion* with a mission avionics suite derived from the S-3A *Viking*, and, without doubt, the world's finest long-range patrol aircraft upon service entry in 1980. Entreaties from Canada's NATO allies, a changing geo-strategic environment and a new Canadian defence policy ironically gave the *Aurora* a superb ASW capability, but fiscal considerations limited the fleet to a mere

18 aircraft – thereby leading to very high utilization rates, and sowing the seeds for some of the *Aurora*'s current structural problems. Fiscal considerations and classic bureaucratic wrangling – the report of the interdepartmental committee on the non-military applications of the LRPA remains fascinating reading – also eliminated the *Aurora*'s planned, and potentially quite valuable, civilian remote sensing package.

The Mulroney government's 1987 White Paper attempted to address existing deficiencies by promising "at least six" additional long-range patrol aircraft and a major upgrade of the coastal patrol *Tracker*, but these plans were promptly scuttled by the budget of April 1989. In a further *volte-face*, the *Tracker*'s mandate was unceremoniously and shortsightedly transferred to civilian Beechcraft *King Airs* chartered by the Department of Fisheries and Oceans. The Mulroney government regained a modicum of credibility by acquiring three CP-140A *Arcturus* Arctic and Maritime Surveillance Aircraft (AMSA) and transferring three Bombardier *Challengers* to coastal patrol, but the CP-140A's primary role of flight crew trainer for the *Aurora* rendered the AMSA tag a misnomer, while the lack of maritime mission avionics reduced the three "coastal patrol" *Challengers* to largely a gesture. A related initiative to expand the coastal patrol *Challenger* fleet to 10 appropriately configured aircraft quietly disappeared during the first Chretien mandate.

Chretien-era moves included the disposal of the three coastal patrol *Challengers* and the phased elimination of the *Arcturus* (although two remained in service at the end of 2007), but most vexing was the fiscally-driven decision to divide the comprehensive *Aurora* modernization program, which sought a fully supportable and modern maritime patrol and ISR platform, into a series of 23 individual projects grouped into four blocks. This decision has continued to exact a heavy aircraft availability, technical, industrial, maintenance, and training toll (CFB Greenwood's *Auroras*, for example, are reportedly in three different configurations). Adding to the *Aurora*'s woes was the subsequent discovery of significant corrosion problems, notably in the wings and tail plane, which, if left unchecked, would ground the *Aurora* fleet somewhere between 2012 and 2015. To extend service life until at least 2025, an Aurora Service Life Extension Project (ASLEP) would be required. ASLEP has generated a variety of cost estimates.

In October 2007, as Ernest Cable has noted, Ottawa suspended Block III of AIMP and ASLEP "until DND's fiscal commitments could be re-examined."

DND photo GT4 IMG0083

In view of the intense pressures upon the Canadian defence budget, that was hardly surprising. Nor is it surprising that some have advocated halting further expenditures on the *Aurora* in favour of moving as expeditiously as possible to a new aircraft. The latter scenario is not without merit, but it would have been much more attractive if a substantial amount of time and money had not been expended already upon *Aurora* modernization, if the overall defence budget was healthier, and if a credible *Aurora* replacement had been available in a *timely* fashion. There are indeed credible candidates, such as the Boeing P-8 *Poseidon*, but, given its development and production cycle, and the pressing needs of the United States Navy, the P-8 would not be available to Canada until well into the future. The prospect of operating a reduced fleet of significantly time-limited *Auroras* with no Block III and Block IV upgrades (and presumably surface surveillance and Arctic oriented with little or no ASW capability) until such time as budgetary and other considerations permit the introduction of a credible successor is not encouraging.

That said, one cannot help but express concern at the prospect of only 10 fully modernized and life-extended *Auroras*. With a very small fleet split between two bases thousands of miles apart, maintaining extended surveillance of a target of interest 1000 miles from shore would be a virtually insoluble challenge. At least 12 *Auroras* should be fully modernized and life-extended. One wonders, too, if something more imaginative than parking or selling the *Arcturus* could be explored further. On the other hand, if any additional funding can be pried loose, technical considerations probably would mandate spending it on the *Aurora*.

Another issue – and one that will inevitably figure prominently as *Aurora* replacement progresses – is the role of the Canadian aerospace industry. It has, of course, been posited that "successful lobbying by aerospace firms" played a noteworthy role in Ottawa's decision to continue, albeit with a reduced number of airframes, on the AIMP/ASLEP track. It would be naïve to think otherwise, but, in this case, at least the sensible defence-industrial (and, yes, political) option would appear to match the most sensible military-operational and marine domain awareness option.

In the longer term, Canada still will need to secure a successor to the *Aurora* while, one sincerely hopes, avoiding at least the worst of the machinations and miscalculations of the Trudeau, Mulroney, and Chretien years. What might constitute a credible replacement for the *Aurora*? At this point, based upon current and currently foreseeable domestic and overseas requirements, the most logical successor would appear to be the P-8 *Poseidon*, or, if an appropriately sized and configured maritime patrol/ISR variant ultimately materializes, one of the smaller members of the *Airbus* family. There has been much speculation about something along the lines of Bombardier's *Global Express*, a type that was adopted as the basis for the RAF's *Sentinel*. There may well be a valid Canadian requirement, particularly overseas, for a *Sentinel* or *Sentinel*-like battlefield surveillance and targeting aircraft, but that would far from adequately address Canadian domestic requirements. As a supplement to an *Aurora*-type aircraft, fine, but not as a replacement. Acquiring two versions of the *Global Express/Sentinel*, one optimized for battlefield surveillance and one for maritime surveillance, would be intriguing, but would still fall short of meeting Canadian domestic requirements – particularly in terms of sub-surface surveillance. The requirement for a credible ASW capability is not simply going to disappear. It should also be stressed that sub-surface detection capabilities on a maritime patrol/ISR aircraft are relevant to far more than ASW. One final thought. Canada should by all means invest in appropriate uninhabited air vehicles for domestic (and other) requirements, but they are no panacea. In a domestic context they should be viewed as valuable *supplements to*, and not *replacements for*, such types as the *Aurora*.

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly.

DND Photo

A CP-140 *Aurora* takes off for a mission during *Exercise Maple Flag XL* (MF 40), 24 May 2007.

BOOK REVIEWS

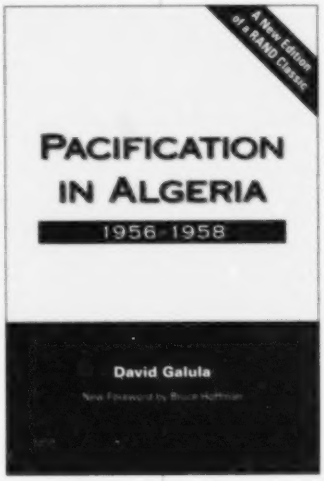
PACIFICATION IN ALGERIA 1956-1958

by David Galula

Santa Monica, CA: RAND Corporation Monograph Series, 2006
324 pages $US28.50
ISBN 978-0-8330-3920-0

Reviewed by Pierre Saint-Amant

Throughout the history of armies, counterinsurgency warfare has generally been greatly feared, and the drafting of counterinsurgency doctrine generally avoided. This is evident in the lack of any comprehensive approach to the subject, until recently, in virtually every army, including those that have had to deal with insurgencies on a regular basis. Since the invasion of Iraq by the US-led coalition, various approaches has been tried, and, only with the publishing in December 2006 of U.S. Field Manual 3-24, has a new comprehensive doctrine for counterinsurgency operations been established. This field manual, entitled simply Counterinsurgency, was penned under the supervision of General David Petreaus, an innovative American thinker, and, since January 2007, the Commander of Multinational Force Iraq. The inspiration for this field manual was a book written almost 50 years ago, after another counterinsurgency in another Muslim country. In 1963, at the urging of the RAND Corporation, Lieutenant Colonel David Galula, a French officer with extensive counterinsurgency experience, including two years in Algeria, wrote what was to become a personal account of his success in pacifying his area of responsibility.



Colonel Galula's military career began in the renowned military college of St-Cyr, from which he graduated in 1940 as an infantry officer. He fought subsequently in North Africa, France, and Germany during the Second World War. In 1945, he was posted to the embassy in Beijing (then Peking), and witnessed firsthand the revolution that brought Mao Tse-Tung and the Chinese communists to power. For Galula, the Chinese remained the masters of guerrilla strategies and tactics. He then served as a military observer under the UN Special Commission in the Balkans, where he witnessed insurgency during the Greek civil war. His next assignment, as military attaché to Hong Kong, allowed him to travel to French Indochina, the Malay Peninsula, and the Philippines – three additional locations where insurgencies were raging. Upon his return to France in 1956, he requested, and received, an assignment to Algeria as an infantry company commander.

The Algerian insurgency had begun some two years earlier, and the French Army was hampered by lack of direction from a succession of weak governments of the IV^{ème} République, as well as from countering long and costly insurgencies in Indochina, Morocco, and Tunisia. Internationally, both Arab and communist countries supported the rebellion, and much of the rest of the world was generally sympathetic to the rebels. They saw another colonial power trying to hold on to its empire against the general trend of resistance to empire that was expressing itself throughout the world.

Captain Galula was given command of a company in the rugged, densely populated mountains of Kabylia. The first part of the book, entitled The Stage, details the general situation and the establishment of his company in his area of operation, called a *sous-quartier*. Galula discusses the haphazard plans of both the rebels and the French, but avoids any discussion of the politics involved – except as it pertains to the situation 'on the ground.' The next part of the book, entitled The Struggle for the Control of the Population, details how he slowly, but systematically, rid the area of rebels, and then proceeded to normalize life in his *sous-quartier*. Going against accepted military doctrine, he split his company in order to have a presence in small villages and hamlets. By the end of this phase, his area of responsibility had been reasonably pacified. The third part of the book, entitled The Struggle for the Support of the Population, details how he established and fostered trust, and involved the population in the struggle against the insurgents. During this phase, the author initiated his own development program and organized local governments. Upon his subsequent promotion to major, Galula became a battalion deputy commander and relocated to a nearby zone, where the militaristic approach of the two former area commanders had not led to effective pacification. The first commander believed that he could defeat the rebellion through military action. The second commander did not believe that France would honour its commitments, and would ultimately 'cut and run,' leaving any supporters that he had made among the population earmarked for reprisals. In both cases, the French

Army was occupying dominant but useless positions that controlled neither the terrain nor the population. In this new area, as was the case in most of Algeria, the army was caught in a vicious circle. Because of repeated military operations, the population was solidly against the French. And because of this attitude, the soldiers treated members of the population as enemies. The final part of the book constitutes Galula's conclusions, wherein he lists the major factors he believes were involved in the Algerian War, and what he sees as the principles of counterinsurgency warfare.

At a time when most officers saw the conflict in classical warrior terms, Galula's precept is that a political solution was necessary. He believed that the military is only a force to pacify and then secure a country, so that the general population can become involved in the political process, and a permanent political solution can be found. His main theory was that winning the support of the population was the objective of both the rebels and the army. Upon arriving in Algeria, Galula immediately put his theory into effect, and he endeavoured to separate the general population from the rebels. In order to do this, he knew that he must not alienate the population. His rule was, "...outwardly treat every civilian as a friend; inwardly you must consider him a rebel ally until you have positive proof to the contrary." Galula took an intelligent and analytical look at counterinsurgency that was results-oriented. His 'firm but fair' approach avoided unnecessarily antagonizing the population. For Galula, once an area was pacified, he believed it had to be held and a military presence had to be maintained in order to prevent the return of insurgents. This approach led to his company being dispersed throughout his area of operations. However, the deployment of the company, and the lack of combat action needed once the area had been pacified, was, ironically, not seen for its worth by the high command. As in every army, the French failed to look at pacification as a success, placing as it did a premium upon body counts and combat.

The book is also a refreshing read, since it was written with a sense of humour and before the age of rampant political correctness. As an example, Galula's harsh judgment of Islam would not be received favourably today. The book provides a different perspective on the war in Algeria. History is frequently written by left-leaning academics, adopting the view that all crimes committed by rebels during a war of independence are acceptable, since ends justify means. They may see a repressive colonial power seeking to hinder the rightful emancipation of a nation. However, this 'black and white' view does not do justice to the soldiers who fought for France, and who were generally men of honour. The rebels often 'get a pass,' although they were frequently common criminals and sadistic terrorists. Ironically, as these words are being written in December 2007, bombs are exploding in Algiers, a situation that would be difficult to blame upon French colonials. The vast majority of the Algerian population may have desired more autonomy, but few supported the rebels, who used terror to attempt to control the population. The 1958 Referendum clearly demonstrated that outright independence was not largely supported by any segment of the Algerian population. Another measure of the popularity of the rebellion is the number of recruits who entered the French armed forces. Of note, 100,000 Algerian Muslims had joined the French Army, not counting village self-defence forces, while rebel forces in 1958 numbered between 8000 and 9000. The book concludes with what Galula sees as the four laws of counterinsurgency warfare:

- the objective is the population;
- the support of the population must be organized;
- the counterinsurgency itself must be seen as the ultimate victor; and
- concentration of effort must be accomplished area by area.

For Galula, a counterinsurgency is never lost, due to the unpopularity of the suppressing regime. As a war goes on, the war itself, and, hence, the population's security, becomes the central issue, and the ideological advantage of insurgents decreases.

Today, the Rand Corporation, in the hope that its lessons can be used in Iraq, has reissued Galula's book. Fifty years after being written, it has become enthusiastically embraced by an army seeking a way out of a quandary brought on partially, I believe, by its overconfidence in high technology weaponry. One may hope that this signals a new openness to ideas and opinions penned outside of America. But the lesson of the author is that pacification requires a long-term commitment and imagination. For the author, every war is a special case requiring a unique strategy. And anyone who thinks that they found a 'quick fix' will have misunderstood David Galula's lesson.

Captain Pierre Saint-Amant *is currently employed with the Director General Recruiting and Military Careers. He is also a part-time Master of Political Science student at the University of Ottawa.*

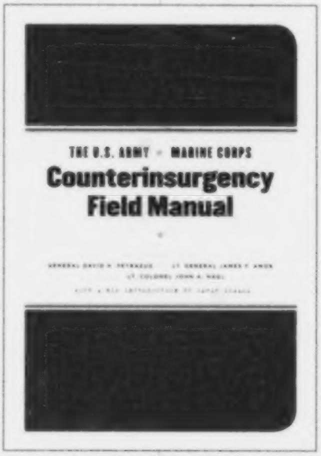
THE US ARMY/MARINE CORPS COUNTERINSURGENCY FIELD MANUAL

Chicago: University of Chicago Press, 2007
418 pages, $US15.00 (softcover)
ISBN 978-0-226-84151-9

Reviewed by Lieutenant-Colonel P.J. Williams

With all due respect to doctrinaires among the readership of this *Journal*, Canadian Forces Publications (CFPs) are not normally the kind of 'literature' one curls up with on long winter evenings. Nor do they generally become the subject of book reviews.

However, this book, a US Army/Marine Corps Field Manual, is different. It has sparked debate in two consecutive issues of another august forum, *Foreign Affairs*, in its November/December 2007 and January/February 2008 issues. The officer who led the writing team in preparing the book, General David Petraeus, now commands US and Multinational Forces in Iraq, and so he is getting the unique opportunity to put into practice what he has preached, as it were. The Canadian Forces (CF) is currently engaged in a counterinsurgency (COIN) conflict in Afghanistan, the very type of operation described herein. For all these reasons, this unique book cannot be ignored.



The book grew out of an Information Operations Conference held in 2005 at Fort Leavenworth, Kansas. The writing team included a military core, and it underwent subsequent review by journalists, human rights advocates, academics, and others – a truly full-spectrum audience. Notwithstanding the diverse range of contributing authors, a draft of the manual was produced in just two months from inception.

The authors go to great pains to point out that Counterinsurgency Operations (COIN) are different from other types of operations: the primacy of political considerations, which drives the need for cooperation between civilian and military players at all levels, is a lesson the CF has certainly taken on board. Secondly, there is the importance of non-kinetics being arguably more decisive than its kinetic partner – a lesson not as easily taught to those in uniform. Throughout the manual, the importance of the counterinsurgent being able to *Learn and Adapt* is stressed as being a vital element of success. Indeed, the authors go so far as to state the five overarching requirements of success (largely based upon the so-called 'inkspot theory' of COIN) as follows:

- Military and Host Nation (HN) forces and the HN Government must work together in developing a COIN strategy;
- HN and other COIN forces must secure the population within key areas. The book makes reference to the concept of 'population control,' a technique successfully employed by the British in their successful COIN campaign in Malaya in the 1950s;
- Operations should be initiated from the HN Government areas of strength against areas under insurgent control;
- Regaining control of insurgent areas requires the HN Government to expand operations to secure and support the population; and
- Information Operations is key to shaping perceptions and discrediting the insurgents.

The book follows some of the conventions of other military manuals (numbered paragraphs, unemotional text, and so on), but similarities with other analogous publications largely end at that point. The book draws upon historical examples from numerous conflicts, not all of which are necessarily favourable to the US or its allies, and also provides lists of best practices. It is organized into eight chapters as follows:

- Insurgency and Counterinsurgency;
- Unity of Effort: Integrating Civilian and Military Activities;
- Intelligence in Counterinsurgency (the longest chapter);
- Designing Counterinsurgency Campaigns and Operations;
- Executing Counterinsurgency Operations;
- Developing Host-National Security Forces;
- Leadership and Ethics for Counterinsurgency; and
- Sustainment.

For those who wish to skim the work, a short summary is provided at the end of each chapter. In addition, there are five annexes that outline guides for action, social network analysis, linguistic support, legal considerations, and use of airpower. For those wishing to delve further into this field of study, there is an extensive annotated bibliography of both open source material and other military publications, the latter all being American sources.

At the outset, I stated that this book might not be best used as nighttime reading. For one thing, I found its style and content so engrossing that it would not put me to sleep. Instead, it should be hotly debated in Messes throughout the country, and also in discussions with our Whole of Government (WoG) partners, as Canada learns how best to operate in such an environment. Proceeds from the sale of the book are directed toward the Fisher House Foundation, a private-public partnership that supports the families of injured US (and Canadian) soldiers, and who are treated at the US Military Hospital in Ramstein, Germany. For this reason alone, the book is well worth buying. I also submit that if you're not reading it, the enemy very likely is doing so.

In the 1980s, the publication of another US Army Field Manual (FM 100-5, *Operations*), laid the foundation, some maintain, for the concept of Manoeuvre Warfare in Western NATO forces. While this book has been long awaited within military circles, it is hoped that it will stir as much debate among contemporary forces, ultimately leading to operational successes by our troops and those of our partners. It is highly recommended.

Lieutenant-Colonel Williams, *an artillery officer, is currently serving as J5 Effects, Headquarters Canadian Expeditionary Forces Command (HQ CEFCOM) in Ottawa.*

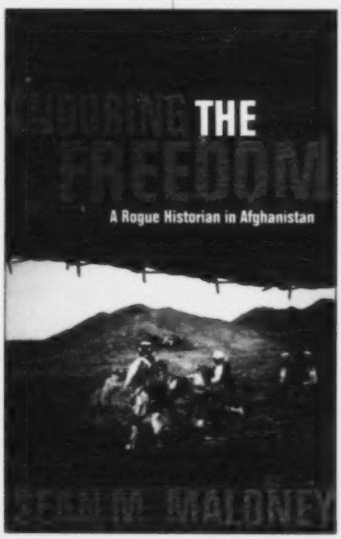
ENDURING THE FREEDOM: A ROGUE HISTORIAN IN AFGHANISTAN

by Sean M. Maloney

Washington, DC: Potomac Books, 2005
336 pages, $US27.50
ISBN 1-57488-953-2

Reviewed by Chief Warrant Officer J.W. (Bill) Dalke

Afghanistan is a topic that figures prominently each day in every form of Canadian news. News providers attempt to deliver concise depictions of events to Canadians seeking an understanding of the environment in which Canadian soldiers currently serve with such distinction. In *Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan*, Doctor Sean Maloney delivers a clear and concise explanation of the historical development of the situation in Afghanistan, and then brings the reader along as he accompanies troops on operations conducted there in 2003. All this is delivered, not only with detailed accuracy, but also with a writing style that incorporates wit and humour. Far from being simply a dry compilation of facts, this book is an engrossing, entertaining, and informative read. Perhaps even more importantly, it is written by a Canadian with particularly relevant experience (drawn from time spent as an 8th Canadian Hussars junior officer, and also as a historian for the Canadian Army during the Cold War and in the Balkans). This experience shines throughout the book, and Maloney applies it in order to explain and to give context to events as they unfold.



The introduction to the book details Maloney's reaction to the events of 9/11 as they occurred, and the process by which he quickly determined that Osama bin Laden and Al Qaeda were responsible for the attacks. The book is divided into five parts. Part I is entitled, *Why We Fight*, and it serves as an excellent historical explanation of events leading up to the Afghanistan intervention of 2001. Maloney's ability to simplify the frequently very complex details is remarkable. This section alone would serve as an ideal primer for any soldier deploying to the region, or to every Canadian seeking to make sense of the events that led to Canada's involvement.

Other parts of the book deal with the International Security Assistance Force (ISAF) and *Operation Enduring Freedom*, the name given to the American military response to the 11 September 2001 attacks. The reader travels with Maloney to Kabul, Bagram Airfield, and Kandahar. Although the nationality of the forces involved has changed today, the narrative clearly details the environment and the type of operations being conducted. They serve to leave readers with the satisfaction of achieving an understanding of the manner by which operations are conducted in theatre. The mystique is removed, and Maloney's straight-forward presentation style instantly brings to mind the similarities to current operations in theatre being conducted by Canadians. Maloney's style also accurately depicts the sense of humour and camaraderie that exists within military units. For example, Maloney is awakened one morning after a very active day in the middle of an operation with the words, "Bob is here." As Maloney struggles to awaken and to determine just who "Bob" is, it is explained to him: "Big orange ball. The sun..."

Although the historical portion of the book may appear a bit dry, the remainder is captivating, sometimes suspenseful, and frequently funny. The reader will be intrigued and amused by Maloney's encounters with Geraldo Rivera and his entourage in theatre, as well as by several events involving Afghan warlords and a provincial governor. Maloney also offers much insight into PSYOPS (psychological operations), as well as Special Forces operations that serves to de-mystify them and to place them into context.

This book should be at the top of the list of anyone seeking to understand the conflict in Afghanistan, the manner by which operations are conducted there, or the incredible professionalism of those who serve in the region. For non-military readers, this book answers the questions that an eight-second televised news clip cannot provide. Those with questions about al Qaeda, the Taliban, or Afghanistan will find them answered succinctly, and readers will be left with a sound appreciation for the mission and the role of those taking part in the Afghanistan conflict, as well as a first-hand glimpse of just exactly how progress there is accomplished. *Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan* is an excellent source of information for anyone seeking to understand *what* is happening in Afghanistan and *why* it is happening. This book, written by a Canadian, also appears to be written *for* Canadians. It is a captivating read, an outstanding reference, and should be considered for inclusion in the CF Professional Reading List. I eagerly await the 2008 release of his next book, *Stabilizing Afghanistan: The Return of a Rogue Historian*, which will deal with his trips to the Provincial Reconstruction Team in Kandahar. I anticipate that it will be equally relevant.

CWO Dalke *recently completed the Knowledge Acquisition Program at the Royal Military College and was selected to become the Wing Chief Warrant Officer at 16 Wing, Borden.*

DND Photo

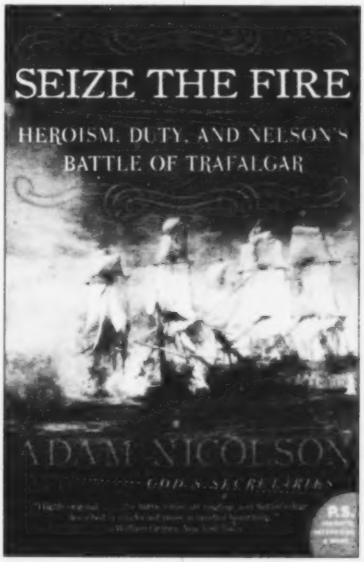
SEIZE THE FIRE – HEROISM, DUTY, AND NELSON'S BATTLE OF TRAFALGAR

by Adam Nicolson

New York/London/Toronto/Sydney: Harper Perennial, 2005
341 pages, $18.95 (paperback)

Reviewed by Mark Tunnicliffe

A historian's role can be likened to that of a bridge, one of connecting, not one place to another, but, rather, one society to another. The end points of the bridge are two points in time: the distal end is defined by the events, the time, and the society that form the subject of the historian's dissertation, while the proximal end is the society to which the historian is speaking. Absent any new historical data, revelations, or analysis, the distal end of the historical bridge will not move much, but, as modern society continues to evolve, there is always value in revisiting old events, if for no other reason than to update our understanding of them in light of current ethics, values, and priorities. This demands, of course, that the historian not only understand his subject matter, but his current society as well.



The value, then, in a history that revisits an old story covered so often, and, frequently, so very well, lies in the nature of the bridge to today's society that its author constructs. That Adam Nicolson evidently was conscious of this fact lies in the approach, signaled in the sub-title to his book, that he has taken in his narrative of Britain's most famous naval battle. For, as he indicates in his preface, a proper "...description of Trafalgar cannot confine itself to the facts of rigging and armament, weather, and weight of broadside..." or, for that matter, the tactics involved, or the strategic implications of the result. Not that Nicolson ignores these elements of the story of Trafalgar, but they are simply peripheral to the main theme of his exposition – the character, the ethos, and (in the author's language) the "mental landscape" of the men who were engaged. Nicolson's story of Trafalgar is that of the men who fought there, and the society that shaped them, as interpreted for a 21st Century reader.

The author has divided his dissertation into two sections. The first part, Morning, uses the tactical and strategic approach phases of the engagement as a setting in which to discuss the national character elements of the men who established the conditions for the engagement at Trafalgar. The chapters in this section address the zeal, anxiety, honour, and boldness of the English sailors (largely the officers) that shaped the circumstances of the battle, the tactics they chose, and the supreme self-confidence with which they approached the imminent engagement. The second section, Battle, focuses upon the violence, and, somewhat surprisingly, the nobility and humanity with which the sailors executed the action.

None of these characteristics can be evaluated in isolation, of course. Since the discussion is primarily focused upon Nelson's fleet, the author's examination of the French and Spanish crews is limited to the level of detail necessary to establish them as a foil for their adversaries. Nevertheless, his depiction of these awkward allies as being on the one hand feudal (the Spanish), or ill-disciplined and incompetent (the French), is revealing enough. As Nicolson presents the characteristics of the officer corps and the nations that bred them, it seems evident that Trafalgar would be an asymmetric battle with a foregone conclusion (including a 10:1 Allied to English casualty ratio). For Allied officers, the outcome of a naval battle was considered secondary to how it was fought – for the English, victory, whether in battle, commerce, or personal affairs, was everything. The participants knew all of this, and, consequently, despite their inferiority in numbers and tactics that the author characterizes as "immensely weak," the English fully expected to win, while the French and Spanish patiently awaited defeat.

Similarly, the discourse on the moral characteristics of the victors is largely focused upon their officers, and, not surprisingly, upon Nelson himself. Relatively little is said about the seamen who fought the action – an issue acknowledged by the author. To some extent, this is a natural outcome of the tenor of naval battles. Short of out-and-out mutiny, a crew has little choice but to go where its ship goes – as directed by her

officers – and they had little option but to make the best of it. This the British crews did – ignoring the chaos and mutilation around them with continual cheering and devotion to the task at hand. However, part of the lack of reference to the crews reflects the not-surprising paucity of accounts written by the men themselves, and, in the few of their letters available, in the wooden and formulaic way in which they expressed themselves. As the author notes, this would change by the end of the century – the Victorian sailor would become more literate and passionate, and his officers much more reserved.

Nicolson thus concentrates his thesis upon the officer corps of the victorious fleet at Trafalgar, and the mores of the times that shaped and created that corps. This emphasis provides him with a rather unique approach, in that the "revolution" in ethical standards in early 19th Century England affected the totality of the society – its military, politics, commerce, and its arts – in roughly equal measure, and it was expressed equivalently, according to the venue. Consequently, Nicolson chooses to illustrate the military ethos with the (English) artistic one with which it was evolving in parallel. Indeed, the title of the book is a phrase extracted from the second stanza of Blake's poem, *The Tyger,* composed a decade before Trafalgar. Both Blake and Nelson, whom Nicolson proposes would have had little empathy with each other, nevertheless understood the millennial atmosphere of the day in their own and complementary ways. But while Blake does not propose the answer to his poetical question, "*What the hand dare seize the fire?*" Nelson and his brother officers were quite prepared to provide one: they dared. The author uses the works of a number of other contemporary English poets to illustrate further the temper of the times and its people. Wordsworth, Pye, Blake, and Pope are pressed into service to augment extensive quotations from contemporary letters, while illustration (with commentary by the author) provided by English painters like Turner, Beechey, and Head provide alternative interpretations of the events and the character of the main participants through the medium of art.

If one were to have any complaint about the book, it may lie in the detail that the author lavishes upon the various artistic, documentary, and biographical segues which he embarks upon occasionally to 'beat a point to death.' For some readers, however, the richness and depth of the book may rest in this very detail. The beauty lies in the eye of the beholder. Nevertheless, this is a highly useful and readable account of the Battle of Trafalgar, and if it does not quite stand completely on its own, it is a valuable addition to the literature on the subject.

Nicolson makes no direct comparison with today's society – in fact, the only generational comparisons he makes are with the more genteel 18th Century, and the classical Greek, Roman, and Hebrew cultures. It appears that the author is begging the reader to come to his own conclusions as to the relevance of the Trafalgar experience to our own times. Early 19th Century England was imbued with a millennial atmosphere in which almost apocalyptic violence was to be followed by peace and reconciliation. So events appeared to turn out – at least, in the case of England. Immediately after the extreme violence of the battle, English sailors worked alongside their vanquished Spanish and French foes to save ships and lives in the storm that followed – violence followed by humanity. Similarly, the century following the Napoleonic Wars was one of relative peace and great prosperity for England – again, a perceived reward for the sacrifice of all out violence, professionalism, and honour, coupled with humility and humanity.

Does any of this speak to today's war on terrorism, asymmetric warfare, moral relativity, and amorphous foes? The conclusion is the reader's to draw, but given the general conduct of the British army in the Falklands, and, more recently in Iraq – one might discern similar characteristics of a very professional application of violence, followed by a similar show of humanity. Perhaps the bridge over the last 200 years is not so long after all.

Commander (ret'd) Mark Tunnicliffe, *who was "promoted to Mister" in October, is currently a Defence Scientist with Defence Research and Development Canada at National Defence Headquarters.*

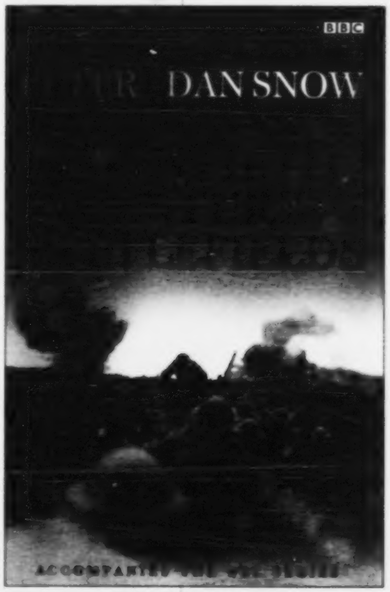
THE WORLD'S GREATEST 20th CENTURY BATTLEFIELDS

by Peter and Dan Snow

London: BBC Books - Random House, 2007
288 pages, $48.50
ISBN - 10:056352295 9X

Reviewed by Paul R. Hussey

From its ambitious title through to its structure and style, this is a book aimed at a mass audience of only superficially informed but interested readers. The book was published to accompany the television series entitled, *"Twentieth Century Battlefields,"* first broadcast on BBC2 in 2007. The authors, during the course of writing the book and making the television program, "walked" all of the battlefields they chose to represent. They have used the television technique effectively of overview and context with personal commentary or interview quotes containing tactical detail or compelling "I was there" evidence dispersed throughout the chapters. Obviously, more of these latter personal quotes are available with respect to the more recent conflicts chosen. In all, they add a certain uniqueness and human interest to the book.



The authors chose eight battlefields: Amiens (August 1918), Midway (June 1942), Stalingrad (September 1942 to February 1943), The Imjin River (April 1951), The Tet Offensive (January/February 1968), Yom Kippur (October 1973), The Falklands (April to June 1982), and Kuwait (August 1990 to March 1991). Why these particular battles and not others? Each author and many readers will have their own opinions. Other voices have longer lists of decisive battles. The length of this particular work may, of course, have been influenced by the length and coverage of the television program itself. The authors do admit in their introduction that any list of decisive battles is subjective, and they acknowledge, for example, the importance of the Boer War and the Russo-Japanese War, but decided to commence coverage with the First World War. Authors Peter and Dan Snow are of the opinion that these eight all had a critical impact upon the course of history, and that they all had one feature in common – they changed the future. The world, they say, would have been very different if the outcomes of these particular battles had been reversed.

Each of the eight battles, battlefields, or wars is covered in a similar approach. The authors begin with an overview of the strategic political/military context. They then proceed through a campaign-operational level description, coupled with a tactical and individual skirmish level commentary, or quotes from interviews or testimony given in the post-conflict analysis stage. Overall, given the style of this book and the amount of material covered, these techniques work very well. This is not a book of *analysis*. Rather, it is one of *exposure*. Indeed, it constitutes a good starting point to pique one's interest in a particular conflict.

It should come as no surprise that there is a little something for everyone in the "BBC audience." There is even some Canadian content in the chapter on Amiens, and the chapter entitled, The Imjin River Korea. High praise comes for the Canadian soldier in the Amiens chapter, through the comment that the Canadians were left off the front line until the last possible moment because the Germans had so much respect for them that their presence in any part of the line would be taken as a sure sign that the next attack would be felt at that particular location. In the Imjin River chapter, the authors describe how the Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI) unit isolated on Hill 677 near Kapyong, directed the New Zealand artillery to fire upon their own positions as they were surrounded and being overrun by Chinese troops.

The book is full of interesting anecdotes, such as the following lesson in communication and cultural differences. During the Chinese attack at the Imjin River, the British 29th Brigade under Brigadier Brodie, having borne the brunt of an attack by two Chinese divisions, requested a withdrawal. However, his American commander ordered him to remain in place. The British were holding a vital section of the line, and American units were withdrawing on their right and could have been

attacked from their flank or rear if the 29th Brigade had been permitted to withdraw. Many of the survivors of the onslaught in the 29th felt that Brigadier Brodie and his American superior failed to communicate as effectively as men from the same nation and cultural background might have done. Brodie apparently told his American commander that things were "a bit sticky." This classic bit of understatement by a British officer was not "fully appreciated" by the American commander, and so, resources were not committed "...in proportion to the threat" that the British forces faced. This is a significant lesson to be remembered in today's multinational coalitions.

It is these scatterings of personalities and anecdotes that come out of the general overviews and chronology that give this book its appeal and character. Overall, I believe the authors achieved their goal of extending the reach of the BBC television program on 20th Century conflict to the general reader. It provides a very readable introduction across the broad panorama of a very violent century of warfare.

Major-General (ret'd) Paul Hussey, OMM, CD, *is the former Commander of the Canadian Defence Academy in Kingston.*

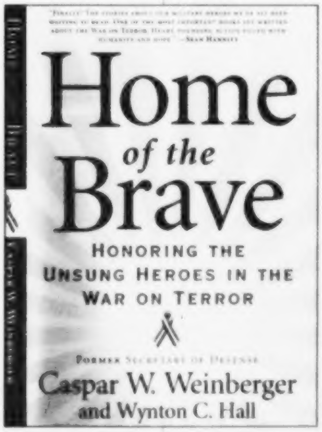
HOME OF THE BRAVE: HONORING THE UNSUNG HEROES IN THE WAR ON TERROR

by Caspar W. Weinberger and Wynton C. Hall

New York: Tom Doherty Associates, 2006
272 pages, $US25.95
ISBN - 13:9780765313034

Review by Craig Leslie Mantle

Finding a true hero or role model in this age of corrupt executives, criminal athletes, and decadent celebrities is a daunting task – although, thankfully, not an *impossible* task. Those who give tirelessly of themselves without expectation of reward can be found, if one looks hard enough, from small communities through to the international plane, and the ranks of the military are certainly no exception. In *Home of the Brave: Honoring the Unsung Heroes in the War on Terror*, Caspar Weinberger, a former Secretary of Defense in the Reagan Administration, and Wynton Hall, an award-winning presidential scholar and speechwriter, highlight the compelling stories of 19 very ordinary Americans, who, owing to their very extraordinary conduct in the face of the enemy, have earned some of their nation's highest military honours – the Silver Star, Navy Cross, the Distinguished Service Cross, and Congressional Medal of Honor. With a fluid and captivating style that makes turning the page all too easy, and by never shying away from graphic depictions of combat's gruesome reality, the authors vividly describe how this select group of individuals mustered the courage to confront and overcome situations that weighed heavily, sometimes hopelessly, against them. In essence, they have put another human face to the War on Terror, and they suggest that the current generation is truly the equal of all others that came before it in terms of pure military prowess. Their book is as much a call to remember the sacrifices of *many* as it is a means to recognize the valour of a decorated *few*.



The stories related within offer an intimate picture of the dynamics of the modern-day battlefield and the mind of the modern-day warrior. Because the authors have, for the most part, relied upon interviews with the recipients themselves, the incidents about which they write offer a useful, first-hand commentary on such weighty matters as fear, cohesion, fatalism, stress, and leadership. Numerous quotations from those who actually were there add much to an already interesting narrative, and they become a useful resource for those studying these and allied issues. More to the point, however, each vignette provides a positive example of some of the many qualities – such as courage, loyalty, and commitment – and the military expects its members to possess, and to demonstrate daily.

This book is comprehensive in both scope and content. Included are personnel from the four branches of the military – army, marines, navy, and

air force – although, owing to the land-centric nature of the fighting in both Iraq and Afghanistan, the emphasis naturally rests upon the first two services. When individuals from the remaining services are mentioned, it is for their actions while serving with ground forces, whether conventional or otherwise. The occupations of the main protagonists are equally as diverse: infantry and armour have pride of place, and yet special forces and military police, along with corpsmen and combat controllers, are well represented. Accounts of heroic actions span the sexes as well, as the authors have incorporated stories of individual heroism involving both men *and* women, including one that details the awarding of the first Silver Star to a female for her actions in combat. The commissioned and the non-commissioned, indeed, the entire rank spectrum, are all present, with the emphasis falling nicely upon the latter. Not every story has a happy ending either: some individuals received posthumous recognition, while others survived their harrowing ordeals. Rather than being narrow in focus, the authors have attempted to capture much of the American effort writ large, and to be as all-encompassing as possible. By including only 19 sketches, it is impossible to cover every act that received high and formal recognition, and yet, their selection of representative examples seems appropriate.

This book is descriptive, motivating, and inspirational, providing a personal perspective on an otherwise ugly and difficult conflict. And yet it is also very political, with its biases being exceedingly clear. Weinberger and Hall argue from the outset that the American media has failed, through its own conscious admission, to report the "good news" of the global War on Terror, including, importantly, stories of combat valour. They explain: "These weren't the kinds of stories the mainstream media and critics of the War on Terror liked to publicize." Preferring instead to focus upon those US personnel who have been victimized by the war, such as the dead and the wounded, or those who have victimized others, such as the now-infamous Lynndie England of Abu Ghraib Prison fame, the media, so they contend, has been anything but balanced in its coverage. To make their point, the authors devote an entire chapter to the lack of support and objectivity shown by the media, even going so far as to offer a catalogue of sorts, a litany of "audacious quotes" that lists, in their mind, the most offensive and objectionable statements uttered by such household names as Ted Turner, Andy Rooney, and Dan Rather about the men and women of the US military. Major news outlets, such as the *New York Times*, CNN, and Rutgers receive a sound verbal lashing from the authors as well. Nearly every vignette offers at its conclusion a brief, matter-of-fact, and almost backhanded political statement about how the liberal media and liberal colleges have failed in their support of the military, an approach that quickly becomes tiresome and detracts from the impact of an otherwise gripping narrative account. The authors are certainly not content to simply relate these stories of bravery without adding a politicized commentary, and one wonders if indeed this is the right forum for such discussions. In their words, Weinberger's and Hall's book, therefore, is partly offered as a corrective to "...what appears to be the determination of some media to ignore the stories of heroism and hope coming out of Afghanistan and Iraq." In spite of their criticisms, the authors are quick to defend the essential role played by the media in a free democracy, and to recognize that a handful of journalists have published on the good work being done overseas. Although certainly not an academic treatment of the subject, this book would serve as a useful, if light, departure point for debates concerning the "proper" role of the media during wartime.

Given their respective backgrounds, the authors come to the subject with a profound understanding of the military and its organization. Abbreviations and "military-speak" are thankfully kept to a bare minimum, yet Weinberger and Hall assume that their audience is intimately familiar with the decorations about which they write. Those in the military are certainly in a better position than the general public to appreciate the history, importance, and precedence of each award, yet discussions of the same are not offered until the middle of the book, or, in some cases, not until the end. An earlier review of these honours would certainly have added much, setting the appropriate context before delving into individual acts of bravery. Knowing for what these medals are actually awarded, and their relative rarity, would have undoubtedly made the significance of each story all the more compelling, and left the general reader with an even greater impression of the magnitude of each act. Nevertheless, it is hard not to be inspired.

Overall, *Home of the Brave* is a captivating book, offering intimate accounts of bravery and sacrifice for the modern day. The fluidity of the prose, the emotions and humility that shine through, and the military values that are constantly revealed all combine to make for a highly interesting and inspirational read. Looking past the rhetoric and patriotic flourishes that from time to time arise, one comes face to face with the sheer horror of the asymmetric battlefield, and the professionalism of the men and women who navigate that environment.

Craig Leslie Mantle *is a Research Officer with the Canadian Forces Leadership Institute at the Canadian Defence Academy in Kingston.*

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 8, nº 4, hiver 2007-2008

Défense nationale National Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La *Revue militaire canadienne* invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La *Revue militaire canadienne* s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La *Revue* accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations **ne doivent pas** être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la *Revue* sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du *Petit Robert* ou de l'*Oxford English Dictionary* et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Les notes ne doivent pas être intégrées par le logiciel de traitement de texte. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

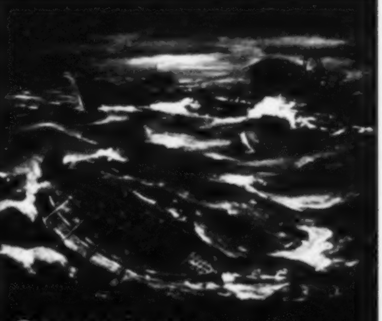
Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la *Revue* qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la *Revue militaire canadienne* l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la *Revue*.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la *Revue militaire canadienne*, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

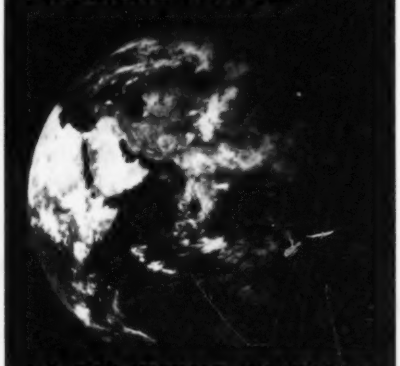
Vol. 8, N° 4, hiver 2007-2008

TABLE DES MATIÈRES



Couverture
L'ABORDAGE DU U-744, toile de Thomas Wood
Musée canadien de la guerre
19710261-4844

QUELLE DIRECTION? – L'AVENIR DE LA PUISSANCE AÉROSPATIALE ET LA FORCE AÉRIENNE DU CANADA – PREMIÈRE PARTIE



LA POLITIQUE SPATIALE AMÉRICAINE ET LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL : COOPÉRATION ET CONCURRENCE

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
4 LETTRE À LA RÉDACTION

QUESTIONS DE LA POLITIQUE AÉROSPATIALE

5 QUELLE DIRECTION? – L'AVENIR DE LA PUISSANCE AÉROSPATIALE ET LA FORCE AÉRIENNE DU CANADA – PREMIÈRE PARTIE
par Scot Robertson

14 LA POLITIQUE SPATIALE AMÉRICAINE ET LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL : COOPÉRATION ET CONCURRENCE
par Paul T. Mitchell

22 LA PIERRE ANGULAIRE DES OPÉRATIONS HORS ZONE DE L'OTAN : SON SYSTÈME AÉROPORTÉ D'ALERTE ET DE SURVEILLANCE
par Patrick Dennis

L'*ÉTHOS* MILITAIRE

32 QU'ON LES AIME OU QU'ON LES DÉTESTE, IL FAUT APPRENDRE À VIVRE AVEC LES ÉLITES
par Bernd Horn

OPÉRATIONS DE COALITION

44 LA PRÉPARATION AU COMMANDEMENT D'UNE COALITION – LES TROIS P : LES PERSONNES, LES PROCESSUS ET LES PLANS
par Ian Wood

LEÇONS APPRISES DU PASSÉ

53 LA GUERRE POLITIQUE : UNE ARME À DOUBLE TRANCHANT – MONTÉE EN PUISSANCE ET DÉCLIN DE LA CONTRE-INSURRECTION FRANÇAISE EN ALGÉRIE
par Pierre Pahlavi

HISTOIRE MILITAIRE

64 ASSIMILER L'EXPÉRIENCE DU COMBAT URBAIN – LES CANADIENS À ORTONA
par Ian Gooderson

74 LA SOUVERAINETÉ ET LA SÉCURITÉ CANADIENNES ET LE PROJET D'ACQUISITION DE SOUS-MARINS NUCLÉAIRES
par Adam Lajeunesse

OPINIONS

83 QUAND LA VAGUE SE SOULÈVE : L'ARMÉE CANADIENNE VIT SA PLUS GRANDE TRANSFORMATION EN 50 ANS
par Daniel Gosselin

89 CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE : RESTRUCTURER LE COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES POUR SE DOTER D'UNE CULTURE INTÉGRÉE ET D'UNE RESSOURCE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE AMÉLIORÉE
par R. D. McIlroy

94 LA SÉCURITÉ MARITIME NATIONALE AU CANADA : ÉVALUATION DE LA SITUATION À LA FIN DE 2007, DEUX ANS AVANT LES JEUX OLYMPIQUES DE 2010 À VANCOUVER
par Peter Avis

99 LES OPÉRATIONS ÉLECTRONIQUES
par Éric Dion

102 COMMENTAIRE
par Martin Shadwick

105 COMPTES RENDUS

La *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la *Revue militaire canadienne* ou celles d'une agence du Gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur et en en attribuant la source à la *Revue*. La *Revue militaire canadienne* paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

RMC

Comment nous joindre

Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

LA PIERRE ANGULAIRE DES OPÉRATIONS HORS ZONE DE L'OTAN : SON SYSTÈME AÉROPORTÉ D'ALERTE ET DE SURVEILLANCE

QU'ON LES AIME OU QU'ON LES DÉTESTE, IL FAUT APPRENDRE À VIVRE AVEC LES ÉLITES

LA PRÉPARATION AU COMMANDEMENT D'UNE COALITION – LES TROIS P : LES PERSONNES, LES PROCESSUS ET LES PLANS

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Rédacteur en chef adjoint
Philippe Constantineau, Ph.D.
(613) 541-6000 ext. 6399
constantineau-p@rmc.ca

Conseiller à la rédaction
Guy Monette, Ph.D.
(613) 541-6000, poste 6496

Gérante de publication
Valerie Smith
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentaire
Martin Shadwick

Production
Direction artistique SMA(AP) DPSAP CS07-0498

Comité consultatif

Président

Le major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

Le colonel L.E. Aitken, directeur du Développement professionnel, ACD

J. A. Barrett, Ph.D., directeur de la Gestion de l'apprentissage, ACD

M. David L. Bashow, rédacteur en chef, *Revue militaire canadienne*

Le colonel Jim Cottingham, représentant du chef d'état-major de la Force aérienne

John Cowan, Ph.D, recteur du Collège militaire royal du Canada

Le capitaine de frégate E. Deslauriers, représentant du directeur de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le major Andrew Godefroy, représentant du directeur général du Développement des méthodes de combat de la Force terrestre

Le colonel Bernd Horn, chef d'état-major du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada

Brigadier-général T.J. Lawson, commandant, CMR

Le capitaine de frégate Guy Phillips, représentant du juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Le major Michael Boire
Le lieutenant-colonel Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed
Le major John Grodzinski
David Hall, Ph.D.
Le capitaine de frégate Greg Hannah
Michael Hennessy, Ph.D.
Hamish Ion, Ph.D.
Phillippe Lagassé
L'adjudant-chef R. D. Lamothe
Le lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Le major (à la retraite) Jean Morin
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Joel Sokolsky, Ph.D.
Le colonel Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la *Revue* rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Du cœur de l'hiver, c'est avec plaisir que nous vous offrons ce nouveau numéro tout frais. Bien que nous vous présentions au moins un article sur un thème boréal ainsi que des photos d'avions AWACS survolant des sommets enneigés, la plupart des autres sujets abordés, dans les sections consacrées à l'actualité et à l'histoire, évoquent des cieux plus cléments, question de vous réchauffer un peu.

Les lecteurs perspicaces remarqueront l'absence de la chronique *Vaillance militaire*. Elle a été omise simplement parce qu'aucune décoration de la vaillance militaire n'a été annoncée depuis le dernier numéro. À la *Revue militaire canadienne*, nous sommes résolus à rendre hommage à la bravoure de nos soldats, marins et aviateurs et soyez assuré que nous continuerons de le faire à la première occasion.

Nous ouvrons ce numéro avec l'article de Scot Robertson, Ph. D., de l'Université de l'Alberta, qui, dans cette première de deux parties, aborde l'avenir de la puissance aérospatiale et l'usage qu'en fait l'Aviation canadienne. Ne manquez pas la captivante conclusion de cet article dans le numéro du printemps.

Puis, nous nous transportons dans l'espace lointain avec Paul Mitchell, Ph. D., du Collège des Forces canadiennes, qui jette un regard neuf sur la politique spatiale américaine, mise à jour en 2006 par l'administration Bush afin de tenir compte de la conjoncture internationale. M. Mitchell soutient que, eu égard à la coopération internationale et au contrôle des armements, cette nouvelle politique « se démarque nettement de la politique précédente [adoptée dix ans auparavant par le gouvernement Clinton]. Ces changements sont surtout liés aux nouvelles attitudes envers les mutations que subit le monde depuis la fin de la guerre froide. » Toujours sur le thème de l'aérospatiale, le colonel à la retraite Pat Dennis, contrôleur aérospatial d'expérience, analyse le rôle charnière qu'a joué et que *joue encore* la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN en servant, depuis une époque relativement récente, d'outil de sécurité collective et de gestion de crise dans le cadre d'opérations hors zone.

Puis, de l'espace, nous atterrissons en terrain plus familier avec le colonel Bernd Horn, éminent théoricien et soldat, qui nous offre encore une fois un point de vue intéressant, informatif et équilibré sur les élites militaires, leur parcours historique et leur participation aux événements contemporains. Nous poursuivons avec le commandant Ian Wood, marin et ancien analyste principal à la Direction du développement des forces, affecté au Quartier général de la Défense nationale. Ce dernier se penche sur la question d'actualité qu'est le commandement des coalitions militaires et propose une méthode à laquelle pourraient recourir les commandants désignés pour évaluer les compétences et les capacités des partenaires des coalitions au cours de la période préalable au déploiement.

Dans notre section consacrée à l'histoire, Pierre Pahlavi, Ph. D., du Collège des Forces canadiennes, examine la naissance de la guerre contre-révolutionnaire française en Algérie au milieu du XX[e] siècle et passe en revue son implantation, son succès relatif et les considérables répercussions que ce mouvement a entraînées sur l'armée française. Cet article est suivi d'une analyse faite par Ian Gooderson, Ph. D., de l'expérience de la bataille urbaine que les soldats canadiens ont livrée à la fin de 1943 à Ortona, en Italie. Cette victoire chèrement disputée, ils la doivent à leur capacité d'innover, d'improviser et de tirer parti des armes individuelles et des armes d'appui dans des circonstances difficiles et en grande partie imprévisibles. Ils ont tiré de cette expérience de précieuses leçons qui leur ont été utiles lors des âpres batailles urbaines auxquelles ils ont pris part l'année suivante, dans le nord-ouest de l'Europe. Pour clore ce volet historique, nous vous offrons un intéressant tour d'horizon sur le projet d'acquisition d'une dizaine de sous-marins nucléaires d'attaque, proposé en 1987 par le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney. Bien que ce projet ait été tué dans l'œuf à la fin de la guerre froide, le scénario qui était envisagé alors représentait un changement fondamental : on délaissait en effet une politique étrangère prônant une alliance entre les pays de l'Atlantique pour s'intéresser davantage au maintien de la souveraineté canadienne, notamment par la mise sur pied d'une force maritime apte à servir sur trois océans.

Nous présentons ensuite des articles d'opinion, dont celui du major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense, qui porte sur la vague de changement qui touche actuellement les Forces canadiennes. Pour sa part, le lieutenant-colonel Rob McIlroy recommande, dans son article, que le Collège des Forces canadiennes établisse une cellule de réflexion stratégique afin de doter les Forces d'une ressource de planification stratégique améliorée. Ces articles sont suivis d'une évaluation récente de la sécurité maritime intérieure livrée par le capitaine de vaisseau Peter Avis, alors que le Canada s'apprête à accueillir les Jeux olympiques d'hiver de 2010. À cela s'ajoute le point de vue du major Éric Dion au sujet de la voie à suivre pour les Forces armées canadiennes et les opérations spéciales. Enfin, notre collègue Martin Shadwick offre quelques commentaires sur ce que l'avenir réserve à l'avion de surveillance *Aurora* et jette un bref coup d'œil à des solutions de rechange que l'on pourrait adopter dans les années à venir.

Comme toujours, nous terminons par des comptes rendus de lecture qui, nous l'espérons, stimuleront votre intérêt.

Nous vous donnons rendez-vous au printemps.

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

LETTRE À LA RÉDACTION

Objet : Réponse au capitaine de frégate Kenneth P. Hansen
Le retour des *Prince*
Revue militaire canadienne
Vol. 8, n° 2, été 2007

En commentant mon article portant sur la Force opérationnelle permanente de contingence (FOPC) (« Le retour des *Prince* », été 2006), le capitaine de frégate Hansen me reproche, sans les préciser, d'avoir fait des « erreurs historiques et doctrinales » et de proposer un « concept organisationnel [qui] n'est ni plus ni moins qu'un effort à peine dissimulé pour justifier la structure actuelle de l'armée, toute tournée vers l'infanterie ». Il prétend également que je suggère le recours à une force qui ne pourrait être transportée que par « l'un des navires amphibies modernes les plus gros et les plus coûteux, ce qui pourrait entraîner la nécessité d'acquérir plusieurs de ces navires ». Le capitaine de frégate Hansen annonce du même souffle que « [l]e passage à la guerre amphibie... exigerait une réorganisation en profondeur de la structure des forces et une nouvelle souplesse d'esprit ».

J'ai malheureusement peu de choses à dire au sujet de ce que le capitaine de frégate Hansen entend par une force opérationnelle permanente de contingence adéquatement organisée, puisque lui-même ne propose rien. Il se contente d'exposer dans le détail la conversion des navires marchands en navires amphibies et de déclarer que les forces navales « se distinguent de leurs équivalents de l'armée de terre ».

Il suggère de plus que – dans des circonstances qui évoquent une évacuation sans combat conduite dans un contexte non hostile – « l'accent devrait être mis sur les capacités navales des navires de débarquement, plutôt que sur les besoins d'espace de la force de débarquement [laquelle] devra s'adapter pour s'organiser de la façon la plus efficace possible en fonction des capacités volumétriques disponibles ». Une telle approche est utile seulement en de rares occasions. Cependant, le fait de concevoir, dès le début, la FOPC comme devant servir uniquement à des évacuations sans danger limiterait gravement et inutilement les options futures des gestionnaires de crise. Une telle approche nous détournerait du concept d'« opérations basées sur les effets » en accordant dès le départ notre attention aux *moyens* plutôt qu'aux *fins*.

La création d'une nouvelle force canadienne de premier plan devrait commencer par les principes de base. Ce n'est que par la suite, au moment de mettre au point les détails, qu'il convient d'introduire dans le processus les compromis réalistes nécessaires à l'atteinte de la capacité au moyen des ressources disponibles. La prévision des conséquences des différents compromis envisagés sera d'autant plus simple que l'analyse initiale aura été adéquate.

L'une des approches fondées sur les principes de base consiste à remonter le fil des exigences depuis le mandat donné par le gouvernement : la capacité de mener des évacuations, par exemple, mais en tenant compte du risque d'intervention violente. Une force capable de réaliser une telle mission servirait également dans un grand nombre d'autres missions. Une fois déterminée la structure d'une force de débarquement apte à réussir cette action, on peut déduire le type de capacités amphibies nécessaires à son transport, à son soutien, à sa récupération et à celle d'un nombre donné de personnes évacuées. Une telle approche n'aurait pas pour but d'atteindre la « perfection administrative »; elle constituerait plutôt une tentative pour arriver à ce qui doit être déterminé à partir de ce qui est connu.

À ceux qui envisagent une telle analyse, je suggère l'idée qu'une FOPC digne des efforts consacrés à sa mise sur pied devrait répondre aux exigences fondamentales suivantes :

- elle doit pouvoir réagir à de rapides changements de situation, avant et après un débarquement;
- elle doit pouvoir réagir promptement à des situations qui surviennent partout dans le monde; par conséquent, elle doit disposer de suffisamment de navires et d'équipement pour être affectée minimalement par les remodelages d'horaire et par le côté de l'Amérique du Nord touché par une crise;
- son élément de frappe (la force de débarquement) doit être en mesure d'accomplir un vaste éventail de missions en consacrant peu de temps à la formation et au regroupement;
- elle doit disposer d'une composante aérienne capable d'appuyer la force de débarquement par un commandement, du transport et des aéronefs d'appui;
- ses navires doivent être en mesure de réaliser de vigoureuses missions et interventions en mer;
- toutes ses composantes devraient se trouver physiquement proches l'une de l'autre; elles doivent se rattacher à une chaîne de commandement commune afin de s'assurer qu'elles maîtrisent leurs tâches complexes avant qu'une crise n'émerge.

En conclusion, j'ai le sentiment que la Force opérationnelle permanente de contingence constituerait pour le Canada une force nouvelle de premier plan. Sa conception et sa mise sur pied doivent être fondées sur les défis et les solutions tels qu'ils se présentent dans la réalité. J'encourage vivement la poursuite d'une discussion réfléchie sur la conception la plus appropriée et sur les limites que peut imposer le choix entre divers équipements et diverses structures. Nous ne devons pas concevoir la FOPC en fonction de solutions toutes faites, encore moins si celles-ci recourent à des ressources limitées pour offrir une performance minimale.

Major Les Mader
Directeur de la Planification stratégique
(Opérations terrestres) 5-5
Chef d'état-major de l'Armée de terre
Quartier général de la Défense nationale

MDN photo CK2007-0456-38

Un CC 177 *Globemaster III* canadien en approche.

QUELLE DIRECTION?
L'AVENIR DE LA PUISSANCE AÉROSPATIALE ET LA FORCE AÉRIENNE DU CANADA – PREMIÈRE PARTIE

par Scot Robertson

> « L'Aviation royale du Canada, qui fut à une époque (à la fin de la Seconde Guerre mondiale) la quatrième au monde, [...] a progressivement rétréci au point où, actuellement, elle ne possède plus que cent chasseurs, une flotte décroissante d'appareils de transport désuets, des hélicoptères maritimes de quarante ans et dix-huit avions de patrouille maritime nécessitant une remise à neuf. Rares sont les appareils, dans l'inventaire actuel, qui peuvent être considérés comme étant raisonnablement modernes[1]. »

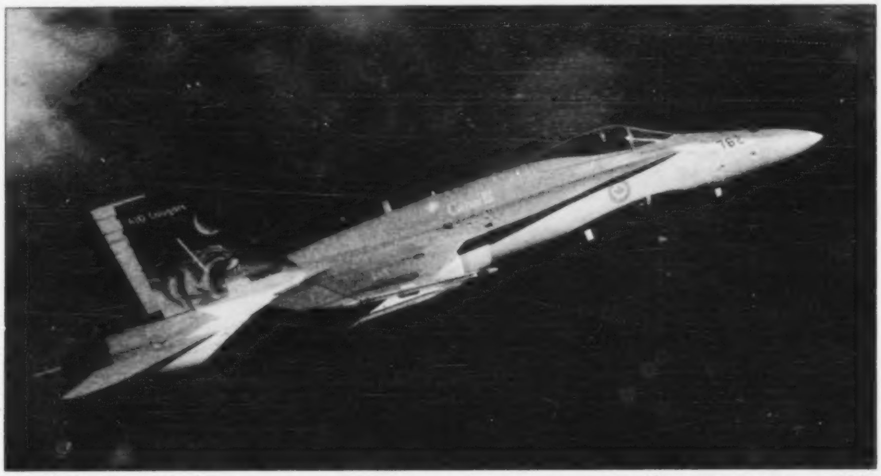
Introduction

La Force aérienne du Canada est, selon l'expression consacrée, à la croisée des chemins. Dans le cadre de ce que le chef d'état-major de la Défense, le général Rick Hillier, appelle son programme de transformation, la force aérienne a commencé à se doter d'une capacité d'aérotransport lourd en faisant l'acquisition du C-17 *Globemaster III*. En outre, le vénérable avion de transport CC-130 *Hercules* sera bientôt remplacé par sa plus récente version. L'acquisition de modèles d'hélicoptère de transport moyen à lourd, qui pourraient combler le vide laissé par la mise au rancart du CH-147 *Chinook* au milieu des années 1990, est également à l'étude. Nous avons grand besoin de ces capacités, surtout dans le contexte des opérations actuelles des Forces canadiennes en Afghanistan et de tout autre déploiement expéditionnaire à venir.

Par contre, il semble que l'on demande à notre armée de l'air de sacrifier quelques-unes de ses capacités de combat actuelles et futures pour financer ces nouveaux projets d'aérotransport. La Force aérienne du Canada a en effet indiqué tout récemment qu'elle ne moderniserait que 10 des 18 CP-140 *Aurora* de sa flotte aérienne de patrouille maritime, et cela tient pour une bonne part au fait que le projet de modernisation, dont les coûts initiaux étaient évalués à 197 millions de dollars, excédait le budget de 132 millions annoncé en août 2007. Pour ce qui est de la flotte de chasseurs CF-18 *Hornet*, l'avenir est encore incertain. Et on ne sait pas non plus quels appareils de chasse ou quels aéronefs de patrouille et de surveillance maritime leur succéderont, si tant est que cela se fasse, afin de remplacer un jour les flottes de *Hornet* et d'*Aurora*.

Par conséquent, on peut avec raison se poser certaines questions relativement à la direction qu'adoptera la Force aérienne du Canada. Les plans d'acquisition du programme actuel semblent indiquer que la Force aérienne est sur une tangente qui l'éloigne des capacités de combat de première ligne. La Force aérienne est-elle en train de devenir un *service de taxi* pour l'armée? Ou bien sera-t-elle toujours en mesure de fournir au Canada, face à un avenir incertain, une capacité de combat au front? À l'évidence, la force aérienne est confrontée à un dilemme déchirant, qui pose de sérieux défis.

Scot Robertson, Ph. D., *est professeur agrégé au Département d'histoire de l'Université d'Alberta, où il enseigne l'histoire militaire. Il a auparavant enseigné au Collège militaire royal et travaillé comme scientifique de la défense et analyste stratégique auprès du ministère de la Défense nationale.*



MDN photo CKC95 5007

Les CF-18 *Hornets* du Canada, tout en ayant subi des mises à niveau et des réfections majeures, ont déjà 25 années de service.

En effet, l'heure est venue pour le service, et aussi pour les analystes de la défense, de réfléchir à la future direction de la puissance aérospatiale au Canada. C'est dans cet esprit que le présent article se fixe plusieurs objectifs. Dans un premier temps, nous ferons un retour historique sur l'évolution de l'aviation militaire au Canada depuis ses débuts. Tout au long de son existence, l'armée de l'air a dû s'efforcer de rester à la fine pointe – ou pas trop loin derrière – de la puissance aérienne et, plus récemment, des théories et capacités de puissance aérospatiale. Ses efforts ont été marqués de périodes fastes et de reculs, et l'on peut dire sans se tromper que ses chances d'y parvenir déclinent encore. Le défi qui attend les planificateurs de la force aérienne et de la défense, au cours des mois et des années à venir, est de s'assurer qu'on sera capable de freiner cette glissade vers la perte de toute pertinence en matière aérospatiale et de maintenir un minimum de capacités dans des secteurs cruciaux tant pour l'avenir du Canada que pour celui de son aviation militaire.

Cet article a pour deuxième objectif d'examiner les orientations à venir de la puissance aérospatiale dans son ensemble, car la Force aérienne du Canada ne peut évoluer en vase clos. Une école de pensée soutient que la guerre de l'avenir se caractérisera davantage par de petites guerres nécessitant des capacités anti-insurrectionnelles. En revanche, une autre école est d'avis qu'on ne peut écarter l'éventualité de guerres majeures entre États et que des capacités technologiques de pointe seront nécessaires. Selon toute probabilité, l'avenir donnera raison à l'auteur américain réputé Max Boot, qui affirme que « dans les faits, les menaces de forte intensité et de faible intensité sont aussi réelles les unes que les autres, et il faut du personnel hautement qualifié aussi bien que du matériel de premier ordre pour les contrer[2] ». Dans cette perspective, aucune armée de l'air ne peut satisfaire uniquement les exigences immédiates, et cela vaut pour l'aviation canadienne. La force aérienne doit donc s'inquiéter du risque qu'un programme de transformation ne promettant que des capacités d'aérotransport pourrait être inconciliable avec la gamme croissante de défis qui pourraient se présenter à l'avenir.

> « alors que notre force aérienne semble confrontée à un défi fondamental mettant en jeu sa survie en tant qu'arme de combat de première ligne... »

Un rappel historique

L'histoire de la Force aérienne du Canada est aussi riche que variée. Au fil de ses diverses incarnations, l'armée de l'air canadienne a participé à presque toute la gamme des rôles de la puissance aérienne qui ont émergé au cours des cent premières années de l'aviation. Aujourd'hui, alors que notre force aérienne semble confrontée à un défi fondamental mettant en jeu sa survie en tant qu'arme de combat de première ligne, nous jugeons utile de revenir sur l'expérience canadienne en matière d'aviation militaire et, surtout, de jeter un regard vers l'avenir. Qu'est-ce que notre force aérienne a accompli? Comment s'est-elle adaptée à l'évolution rapide de la puissance aérienne au cours de sa brève existence? Quelles sont ses perspectives, passé le seuil de ce second siècle de puissance aérienne? Où cela mènera-t-il? Ce second siècle – que l'on pourrait qualifier à juste titre de siècle aérospatial – sera-t-il aussi riche et varié? Autant de questions auxquelles devraient réfléchir les professionnels de l'aviation.

Le contexte analytique

Essayer de faire à la fois une rétrospective et une prospective s'avère une tâche ardue. Pour plusieurs raisons, il n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire de regarder en arrière. L'aviation militaire canadienne n'a pas nécessairement été bien servie par les spécialistes de l'histoire. Comme l'ont fait remarquer les historiens canadiens Stephen Harris et Brereton Greenhous dans un article publié il y a près de vingt ans, « s'il est si difficile de raconter l'histoire de l'aviation, c'est que la plupart des historiens de l'aviation en ont aussi été des protagonistes, peu enclins à ternir l'image qu'ont si soigneusement cultivée les diverses forces aériennes pour renforcer leur crédibilité en tant qu'entités indépendantes[1]. » Même si Harris et Greenhous écrivaient surtout à propos de l'histoire des forces aériennes du Commonwealth durant la Seconde Guerre mondiale, leur observation s'applique probablement à l'étude de la plupart des forces aériennes, quelle que soit l'époque. Et elle pourrait bien être particulièrement pertinente à l'expérience canadienne.

La plupart des traitements historiques que l'on peut consulter sont davantage des comptes rendus d'opérations, de faits d'armes d'escadrons ou de personnes,

et de technologies. Il existe peu d'ouvrages faisant la synthèse ou l'intégration de l'expérience canadienne. Si l'on excepte les trois tomes de l'histoire officielle de l'Aviation royale du Canada, de ses origines durant la Première Guerre mondiale à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'histoire de l'armée de l'air canadienne n'a jamais été complètement racontée, sauf de la façon la plus fragmentée. C'est peut-être une des plus importantes lacunes de l'historiographie militaire canadienne, une lacune que la communauté des historiens militaires devrait s'efforcer de combler.

À certains égards, ces défauts témoignent de l'immaturité d'une certaine culture stratégique. Rares sont les ouvrages où l'auteur propose un regard sur le passé à travers une lentille autre que celle de l'histoire[4]. Le passé est vu comme un objet fabriqué n'ayant que très peu à nous enseigner sur le présent, et encore moins sur l'avenir. Le récent ouvrage de Desmond Morton, *Understanding Canadian Defence*, en est un bon exemple[5]. En moins de 200 pages, l'auteur propose une vaste analyse, en général exacte selon moi, des grands enjeux qui ont dominé les politiques canadiennes en matière de défense tout au long de notre existence comme pays indépendant. En fait, Morton retrace comment nous sommes parvenus au point où nous sommes aujourd'hui; mais ensuite, il semble hausser les épaules pour conclure que nous sommes condamnés à poursuivre dans la même voie.

Cette culture stratégique se reflète aussi au sein de l'establishment militaire canadien. Pour des raisons faciles à comprendre, les forces armées du Canada, petites et à court d'effectifs, soumises à un manque chronique de financement et mal équipées, ont de la difficulté à survivre. Dans une atmosphère où la survie est perpétuellement à l'ordre du jour, rien d'étonnant à ce que la communauté militaire professionnelle paraisse incapable ou peu disposée à jeter un regard sur son passé, encore moins vers son avenir. Comme l'a fait remarquer un jour l'éminent historien militaire et commentateur Sir Michael Howard, « il y a deux grandes difficultés avec lesquelles le soldat, le marin ou l'aviateur professionnel doit composer quand il accède au commandement. Premièrement, sa profession est presque unique en ce qu'il pourrait bien n'avoir à l'exercer qu'une seule fois dans sa vie, et peut-être même pas. Deuxièmement, le problème complexe que représente en soi la direction d'un [service militaire] risque de monopoliser son esprit et ses compétences au point qu'il peut facilement en oublier ce pour quoi il le dirige[6]. » Devant une telle situation, les forces armées ont de la difficulté à envisager les exigences futures à long terme en prenant un recul suffisant sur les affaires courantes. Pourtant, si nous ne voulons pas simplement hausser les épaules, nous devons faire plus, car, comme l'écrivait aussi Sir Howard :

> « [Les forces armées] sont [...] comme un marin naviguant à l'œil. On a quitté la terre ferme de la dernière guerre et l'on extrapole à partir des leçons tirées de cette guerre. Plus on s'éloigne de la dernière guerre, plus les risques d'erreur d'extrapolation deviennent grands. De temps à autre, les nuages s'écartent : un conflit à petite échelle éclate quelque part et fournit un point de repère en démontrant l'efficacité ou l'inefficacité de certaines armes et techniques. Mais c'est toujours douteux [...]. Le plus souvent, on navigue dans un brouillard de paix jusqu'à la dernière minute. Puis, la nuée se dissipe et la terre est là, droit devant, bordée sans doute de récifs et de rochers. C'est à ce moment-là que l'on voit si ses calculs étaient exacts ou non, mais il est déjà un peu tard[7]. »

Fidèle à l'analogie de Sir Howard, le Canada fait face à un défi de navigation complexe et déconcertant. Maintenant qu'est terminée la période appelée l'ère de l'après-guerre froide, faute de meilleure description, nous nous trouvons au seuil d'un nouvel environnement de sécurité. Les contours de ce nouveau paysage commencent à peine à se dessiner, mais il est probable qu'ils présagent d'importantes implications pour les intérêts stratégiques à long terme du Canada. Le défi est au fond beaucoup plus complexe que le simple fait de trouver des ressources additionnelles, même si nous en avons grandement besoin. Les Canadiens voient aussi s'ouvrir devant eux de nouveaux horizons fabuleux, d'immenses possibilités en matière de puissance aérienne et aérospatiale. Bien que les progrès et les promesses de la technologie laissent entrevoir bien des choses pour les forces aériennes, le réel défi exige que l'on réfléchisse à l'avenir de la puissance aérienne ou, plus exactement peut-être, à celui de la puissance aérospatiale. Quelles en sont les capacités? Quelles sont les meilleures façons de la développer et de la déployer? Comment les forces aériennes pourraient-elles éviter de retomber dans les stériles débats rhétoriques à propos de leur indépendance qui ont marqué le premier demi-siècle de l'aviation militaire? Serons-nous condamnés à revivre les mêmes querelles?

collection de la RMC

Les premiers aéronefs de combat étaient des plus fragiles, ainsi que l'atteste cet écrasement en 1989 d'une copie du *Nieuport 17* piloté par « Billy » Bishop à Abbotsford, Colombie-Britannique.

Un siècle d'expérience dans les airs

Dans l'introduction de son deuxième tome sur l'histoire officielle de l'Aviation royale du Canada, l'historien militaire canadien de grande réputation William A. B. Douglas écrivait : « [au] lendemain de la Première Guerre mondiale, il n'était pas évident que le Canada avait besoin

d'une force aérienne. Le pays ne faisait face à aucune menace extérieure perceptible. Les Canadiens ignoraient à peu près tout du potentiel de la puissance aérienne et se montraient peu enclins à investir dans des engagements militaires aussi ésotériques[v]. » Comme les choses ont peu changé! En 2007, la situation était remarquablement semblable. Et le Canada n'est confronté à aucune menace visible provenant de quelque puissance militaire traditionnelle. Les Canadiens savent bien peu de choses des possibilités de la puissance aérospatiale et continuent de faire preuve de très peu d'enthousiasme face aux dépenses militaires, qu'il s'agisse d'engagements ou de matériel. À la lumière de ces réalités, les perspectives pour une éventuelle puissance aérospatiale canadienne peuvent sembler plutôt sombres. C'est malheureux, étant donné que la puissance aérospatiale en général semble sur le point d'offrir de nouvelles promesses intéressantes.

> **« ...nous jugeons utile de revenir sur l'expérience canadienne en matière d'aviation militaire et, surtout, de jeter un regard vers l'avenir »**

Mais cela a peut-être toujours été le cas pour la puissance aérienne et l'aviation militaire. Dès 1917, le général Jan Smuts déposait un rapport au Cabinet de guerre britannique sur l'orientation future de la puissance aérienne au sein des forces armées de l'Empire. Dans ce rapport, il affirmait que « le moment viendra bientôt où la subordination du Bureau de l'aviation et de l'Armée de l'air ne sera plus justifiée. L'Armée de l'air [...] peut être employée comme moyen indépendant d'effectuer des opérations de guerre [...]; une flotte aérienne peut mener d'importantes opérations loin de l'armée et de la marine, indépendamment d'elles[vi]. » En outre, Smuts émettait l'opinion suivante dans une des déclarations les plus citées dans les débuts de la puissance aérienne : « Autant qu'on puisse le prévoir, il n'y a absolument aucune limite à son utilisation indépendante pour la guerre. Et un jour viendra, pas si lointain peut-être, où les opérations aériennes permettant la dévastation des terres ennemies et la destruction des centres industriels et des centres de population pourraient bien devenir les principales opérations de guerre auxquelles les plus anciennes formes d'opérations militaires et navales s'avéreraient secondaires et subordonnées[vii]. »

Le général Smuts était peut-être un visionnaire ou bien était-il simplement séduit par la possibilité, voire la promesse que la puissance aérienne pourrait venir à bout de l'impasse au sol. Quoi qu'il en soit, ses prévisions pour l'avenir immédiat n'ont pas porté leurs fruits. La situation à la fin de la Première Guerre mondiale, comme l'a écrit l'historien David MacIsaac, était plutôt la suivante : « La puissance aérienne, comme instrument de guerre, était encore dans son enfance, jouant un rôle parfois spectaculaire et de plus en plus important, mais généralement non essentiel dans l'issue des hostilités[viii]. » Au risque de trop simplifier les choses, on peut dire que la puissance aérienne était encore une inconnue à la fin de la Grande Guerre. Même si presque tous les rôles de la puissance aérienne que nous connaissons aujourd'hui avaient été testés au cours de ce conflit, le commentaire de MacIsaac est essentiellement juste, du moins dans une certaine mesure.

Si la puissance aérienne ne s'avère pas « décisive » au cours de la Première Guerre mondiale, elle joue à tout le moins un rôle de plus en plus important à mesure que la guerre progresse. En 1918, on a déjà élaboré les plans visant la création d'une vaste force aérienne stratégique interalliée pour bombarder des cibles industrielles aussi loin qu'à Berlin. Lorsque survient l'armistice, la Royal Air Force, encore embryonnaire, avait mis sur pied une unité opérationnelle prête à bombarder la capitale allemande. Mais ce qui importe peut-être le plus, c'est le fait que les aviateurs qui ont été témoins de l'incroyable carnage de la guerre de tranchées ont cherché désespérément des moyens de se servir de la puissance aérienne pour empêcher que ce genre de guerre ne se reproduise. Ce furent en effet les expériences vécues durant cette guerre qui en ont poussé plusieurs à chercher une alternative au massacre brutal et apparemment inutile de toute une génération d'Européens. Pour certains vétérans et observateurs de la Grande Guerre, l'utilisation d'aéronefs semblait être une solution de rechange. Et ce furent les expériences vécues par les armées de l'air de 1914 à 1918 qui ont mené à l'« âge d'or » de la théorie de la puissance aérienne, fondée dans les années 1920 et 1930.

archives de la RMC

Un des premiers bombardiers stratégiques : un *Gotha V* allemand d'un type utilisé dans les attaques contre la Grande Bretagne durant la guerre.

Bien que l'expérience pratique ait été limitée, il ne manquait pas de théories sur ce que la puissance aérienne pourrait accomplir. Les généraux Douhet, Trenchard et Mitchell, entre autres, ne rataient pas une occasion de vanter le potentiel de l'aviation militaire. Ce faisant, toutefois, ils ont suscité de telles attentes relativement au pouvoir des opérations aériennes indépendantes que les bombardements aériens dans les années 1930 ont soulevé des craintes du même ordre que vingt ans plus tard, lorsque la perspective d'une guerre thermonucléaire avait été envisagée durant la guerre froide. En réalité,

Le général italien Giulio Douhet, un des prophètes les mieux connus de la puissance aérienne.

Douhet, Trenchard et, à un degré moindre, Mitchell ont tellement attisé les craintes de bombardements que le Royaume-Uni, la France et d'autres pays se sont engagés dans une forme d'autodissuasion. Qui plus est, les discussions sur la nécessité d'avoir des forces aériennes indépendantes des forces terrestres et navales ont engendré d'âpres rivalités interarmées, décuplées par les querelles continues autour des budgets décroissants de la Défense.

Au Canada, les années de l'entre-deux-guerres ont été marquées par des préoccupations plus chauvines. Les débats portaient moins sur les questions théoriques ou doctrinales et étaient davantage l'expression d'une simple lutte pour la survie. Dans les années 1920 et 1930 s'est engagée une bataille constante, à contre-courant, pour maintenir une armée de l'air même réduite à sa plus simple expression. Au terme de la Première Guerre mondiale, la ruée bien compréhensible de démobilisation, de rapatriement et de désarmement était nécessaire. Même si on envisageait, sans grande conviction, de maintenir une modeste force aérienne, « l'intérêt initial était de convertir le potentiel en pleine expansion de l'aviation, si clairement démontré en temps de guerre, à des usages constructifs en temps de paix; cette convergence des engagements incarnait bien les préjugés d'une population non militarisée et d'un gouvernement féru d'économie[12]. » Au risque de survoler trop rapidement ces deux décennies particulièrement passionnantes, inventives et, tout compte fait, *productives* pour l'aviation civile, force nous est de reconnaître que l'aviation militaire a connu une évolution relativement limitée durant cette période. À la fin des années 1930, l'Aviation royale du Canada, qui n'obtiendra sa pleine autonomie qu'en 1938, était minuscule, mal équipée et mal préparée, joyeusement ignorante des défis qui l'attendaient.

À l'instar d'autres organisations militaires, l'Aviation royale du Canada s'est vue obligée de créer précipitamment une force à la hauteur des tâches auxquelles elle allait devoir se livrer. Mais si l'Armée canadienne et la Marine royale du Canada se trouvaient dans une situation aussi désespérée que l'armée de l'air débutante, leur tâche était un peu moins décourageante. Les armées de terre et les forces navales disposaient en effet d'un riche fonds d'expérience historique où puiser pour se mobiliser, s'entraîner et s'armer en vue de la Seconde Guerre mondiale. Certains changements technologiques et doctrinaux sont survenus, dont les plus importants sont sans doute, sur terre, la guerre des blindés et, en mer, le déploiement de sous-marins et de porte-avions. Toutefois, les principes fondamentaux de la guerre terrestre et navale demeuraient, sinon les mêmes, du moins pas trop différents de ceux qui ont évolué au fil des siècles. Les forces aériennes, par contre, ne pouvaient s'appuyer que sur une très brève expérience – au plus quatre ans durant la Première Guerre mondiale et diverses « petites guerres » au cours des deux décennies qui ont suivi. Bien qu'instructives en général, ces expériences n'ont donné qu'un maigre aperçu de ce qui se préparait. Les technologies aéronautiques ont progressé à un rythme effarant. À l'aube de la Seconde Guerre mondiale, les avions les plus perfectionnés n'avaient plus rien à voir avec leurs ancêtres de la Grande Guerre. Des biplans et des triplans en bois et en toile, on était passé aux monoplans de métal. À tous les égards – rapidité, manœuvrabilité, vitesse ascensionnelle, charge utile, puissance de feu défensif et protection –, les appareils des années 1930 témoignaient d'améliorations considérables.

Mais si les technologies aéronautiques avaient beaucoup évolué, c'était loin d'être la principale préoccupation de l'Aviation royale du Canada lorsque la Seconde Guerre mondiale a été déclenchée. Quand les hostilités ont éclaté, en 1939, notre armée de l'air ne possédait qu'un petit nombre d'aéronefs, très peu d'escadrons et presque aucune fondation doctrinale sur laquelle bâtir. Bien qu'elle ait fait bonne impression dans le cadre de ses activités de « consolidation nationale » de l'entre-deux-guerres, ses assises professionnelles n'étaient pas très étendues. L'Aviation royale du Canada a été obligée d'apprendre « sur le tas », si on peut dire, et à ce chapitre, elle ne fut pas la seule dans cette situation. On s'est rendu compte, par ailleurs, que les prédictions d'avant-guerre relativement au pouvoir des bombardements stratégiques indépendants avaient été grandement exagérées. Les théories de Douhet et de Trenchard se sont révélées soit de simples illusions optimistes, soit des visions de ce qui pourrait arriver un jour, dans un avenir lointain[13].

Pendant la Seconde Guerre mondiale, toutes les forces aériennes, y compris l'Aviation royale du Canada, avançaient à tâtons, par un processus d'essais et d'erreurs opérationnels. Ce faisant, elles ont connu quelques brillants succès mais aussi des échecs dévastateurs. Les attentes d'avant-guerre quant à la nature même de la guerre aérienne se sont avérées trop optimistes. L'idée qu'un coup de grâce pourrait être asséné à l'ennemi par un bombardement stratégique

> « on peut dire que la puissance aérienne était encore une inconnue à la fin de la Grande Guerre »

MDN photo PC2479

Deux membres distingués du 6e groupe du commandement des bombardiers devant un bombardier *Lancaster II* du groupe Avro. À gauche : le commandant d'escadrille Bill Sweetman; à droite : le vice-maréchal de l'air Clifford M. « Black Mike » McEwen.

s'est révélée fausse. Plus précisément, il a fallu se rendre à l'évidence qu'on avait exagéré les visions de vastes armadas de bombardiers capables de frapper avec grande précision et presque impunément les centres de gouvernement et de puissance nationale. Dans les faits, ironiquement, la guerre des airs a pris les allures d'une guerre des tranchées, rappelant celle de la Première Guerre mondiale que la puissance aérienne était censée rendre obsolète. Au cours de l'opération *Pointblank*, l'offensive de bombardement alliée, les forces aériennes britanniques et américaines se sont engagées dans une longue et épuisante campagne contre le complexe militaro-industriel de l'Axe, une campagne qui rappelait à certains égards les efforts implacables déployés pour sortir de l'impasse des tranchées une génération plus tôt. L'Aviation royale du Canada a joué un rôle important dans cette bataille interminable et coûteuse en affectant son 6e groupe au Bomber Command, sans compter les milliers d'aviateurs canadiens qui ont servi dans les autres unités de la Royal Air Force.

Outre cette offensive aérienne stratégique contre l'Allemagne, l'expérience de l'Aviation royale canadienne durant la Seconde Guerre mondiale a englobé quasiment tous les rôles de la puissance aérienne, des rôles que les pontifes d'avant-guerre, les jugeant auxiliaires, avaient écartés. L'armée de l'air canadienne est ainsi devenue une force aérienne polyvalente, une réussite remarquable compte tenu de son point de départ. Elle s'est munie d'une gamme complète de capacités, comme la supériorité aérienne, l'appui aérien rapproché, la patrouille aérienne des mers, le transport, la reconnaissance et une foule d'autres rôles spécialisés. Elle a toutefois acquis une bonne part de cette expérience *hors* des cadres de l'aviation canadienne. Dans bien des cas, cela s'est fait au sein d'escadrons canadiens sous commandement britannique ou individuellement, par des hommes qui servaient dans d'autres forces aériennes, principalement au sein de la Royal Air Force. Il convient de se demander dans quelle mesure cette expérience a été intégrée à une conception canadienne de la puissance aérienne, que ce soit à l'époque ou plus tard par des professionnels ou des historiens de l'aviation[14]. On pourrait soutenir que cette expérience ne fut *jamais* intégrée, et l'incapacité qui en a découlé d'acquérir une compréhension complète et approfondie des rôles diversifiés d'une force aérienne a eu une influence funeste sur l'élaboration d'une version canadienne de l'arme aérienne. Bref, la culture stratégique de la communauté militaire aérienne au Canada s'en est trouvée limitée.

Il n'est peut-être pas étonnant qu'une vision spécifiquement canadienne du potentiel de la puissance aérienne n'ait pas facilement émergé. Aux derniers jours de la guerre contre le Japon est survenu un événement considérable qui a marqué à jamais l'évolution de la puissance aérienne : l'utilisation de l'arme atomique. Le largage de *Fat Man* et de *Little Boy* sur Hiroshima et Nagasaki a, semble-t-il, confirmé les théories de Douhet. Les forces aériennes de l'armée des États-Unis, qui deviendraient bientôt une armée de l'air indépendante engagée dans ce qu'on appellera la guerre froide, considéraient l'arme atomique comme garante de son indépendance future. Au sein de l'aviation militaire américaine s'est imposée l'idée que le bombardier stratégique armé de bombes atomiques rendra inutiles et archaïques les notions traditionnelles de guerre terrestre et navale.

Dominée par ce point de vue, l'idée que l'on se faisait de la puissance aérienne s'est engagée sur une voie unique. Bien que plusieurs experts se soient penchés sur les expériences, aussi riches que variées, de l'aviation militaire durant la Seconde Guerre mondiale et aient souligné la diversité des rôles qu'elle y a joués, il s'agissait là surtout d'exercices intellectuels[15]. En outre, l'animosité grandissante entre l'Union soviétique et ses anciens alliés occidentaux est vite devenue le problème le plus important pour les planificateurs de la défense des pays occidentaux. Convaincus que l'Union soviétique possédait d'immenses ressources militaires qui faisaient peser une terrible menace sur l'Europe de l'Ouest dévastée, les États-Unis et le Royaume-Uni ont alors cherché des moyens de combattre cette

collection de la RMC

Des bombardiers B-29 *Superfortress* de Boeing, comme ceux qui ont largué des bombes atomiques sur Hiroshima et Nagasaki en août 1945.

photo du MDN

Un F-86 *Sabre Mark V* de Canadair volant à basse altitude au-dessus d'une forêt du Nouveau-Brunswick peu avant d'être retiré du service.

perception. Ils ont trouvé leur réponse dans l'arme atomique. Pour le meilleur ou pour le pire, cela a marqué l'évolution future de l'arme aérienne pour de nombreuses années.

Au Canada, cette pensée dominante en Occident quant à l'efficacité des armes atomiques, s'ajoutant à l'inévitable ralentissement d'après-guerre, a une fois encore semé la confusion au sein de la classe militaire dirigeante. Cette fois-ci, par contre, l'armée de l'air et les partisans de la puissance aérienne n'avaient pas besoin d'en défendre l'importance. Celle-ci avait été amplement démontrée, peut-être même excessivement, lors des bombardements atomiques du Japon. Et cela n'a fait que renforcer les prétentions des pontes de la puissance aérienne qui voulaient que son incarnation stratégique ait atteint sa majorité. Curieusement, cela a eu pour effet de détourner les rivalités *entre* différentes branches des forces armées pour en créer *à l'intérieur* même de l'aviation. Les autres formes de puissance aérienne ont alors été reléguées au banc des parents pauvres. L'avenir de la puissance aérienne semblait reposer presque exclusivement sur son rôle offensif stratégique. Les autres rôles qui avaient fait leurs preuves, tels que l'appui aérien rapproché, la patrouille maritime, la supériorité aérienne parmi tant d'autres, étaient considérés, pour une bonne part, comme étant auxiliaires – quelque chose que l'on était content d'avoir, mais qui n'était peut-être pas aussi nécessaire que la puissance aérienne stratégique. Même si le Canada et son Aviation royale, au début du moins, ne participaient pas directement au *jeu stratégique nucléaire*, les aviateurs canadiens en saisissaient bien l'importance et cherchaient tout naturellement à contribuer à l'assemblage des forces nécessaires à l'établissement d'une capacité de dissuasion nucléaire[16].

La guerre de Corée a rallumé brièvement l'intérêt pour d'autres rôles de la puissance aérienne. Au cours de cette guerre, ceux qui avaient été au cœur même des combats durant la Seconde Guerre mondiale reprenaient du galon. L'appui aérien rapproché, l'interception, l'interdiction, l'aéronavale et la reconnaissance ont alors tous fait la preuve de leur valeur, même s'ils ont souffert de la négligence des armées de l'air qui s'efforçaient de comprendre et de relever les défis de la révolution nucléaire. Cela ne s'est pas fait sans mal. Les capacités pour presque tous ces genres de missions ont été réduites ou ignorées. Bien qu'il en coûtât du sang et de l'argent pour les réactiver, il était clair que l'on considérait la guerre de Corée comme une anomalie, quelque chose qui ne devait pas être vu comme étant caractéristique des perspectives *réelles* et *exactes* de la puissance aérienne. C'était le point de vue de l'Air Force des États-Unis, en particulier, mais des éléments de cette pensée ont également fait leur chemin dans toutes les forces aériennes de l'Occident.

À cause de la perception de la menace écrasante que représentait l'Union soviétique et de l'extraordinaire importance de l'arme atomique comme moyen de contrer cette menace, la grande majorité des réflexions sur l'avenir de la puissance aérienne se concentrait presque exclusivement sur cette dimension. Au Canada, deux rôles ont alors acquis une suprême importance. Le premier rôle exigeait la formation et le déploiement d'une division aérienne en Europe pour soutenir l'OTAN. Pendant plus de 40 ans, l'Aviation royale du Canada et, plus tard, les Forces aériennes du Canada y monteront la longue garde de la guerre froide. Même si les rôles assumés par ces effectifs déployés en première ligne ont évolué et se sont modifiés au fil des ans, leur principal mandat était, dans l'ensemble, d'appuyer les efforts de l'OTAN visant à fournir une défense avancée, un coupe-feu nucléaire et une capacité de frappe nucléaire. Le deuxième rôle principal de l'armée de l'air du Canada a été de participer à la création du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, qui deviendra le Commandement de la défense *aérospatiale* de l'Amérique du Nord (NORAD). Ce commandement avait pour mandat de protéger l'Amérique du Nord contre toute attaque aérienne soviétique et, plus tard, de donner l'alerte dès que possible

> « À la fin des années 1930, l'Aviation royale du Canada... était minuscule, mal équipée et mal préparée, joyeusement ignorante des défis qui l'attendaient. »

photo du MDN

Un avion canadien plus tardif qui a vu beaucoup de service au cours de la guerre froide volant ici au-dessus de l'Allemagne : le CF-104 *Starfighter* de Canadair.

en cas d'attaque de missiles. Les autres rôles étaient jugés de deuxième ou même de troisième importance[17]. C'est ainsi que, tout au long de la guerre froide, l'aviation militaire canadienne s'est trouvée, dans une certaine mesure, concentrée sur une mission étroitement définie et confinée dans un cadre étroit. Mais le Canada n'était pas le seul dans cette situation. À l'exception de l'Air Force des États-Unis, aucune armée de l'air occidentale n'était en mesure de déployer la gamme complète des capacités de puissance aérienne, et c'était même un défi majeur pour l'aviation américaine[18].

Si l'on peut à tout le moins comprendre cette définition étroite du rôle de l'Aviation royale du Canada et des Forces aériennes du Canada qui lui ont succédé, sachant que la menace posée par l'Union soviétique et le pacte de Varsovie était jugée très réelle et dangereuse, il s'avère plutôt difficile en cette période de l'après-guerre froide d'échapper aux vieux modèles de pensée. D'une certaine manière, au lendemain de la guerre froide, l'armée de l'air canadienne comme bien d'autres forces aériennes a souffert de ce que l'analyste militaire renommé Carl Builder, de la RAND Corporation, appelle le *syndrome d'Icare*[19]. L'analyste laisse entendre que l'Air Force s'est égarée et que le *stovepiping* (système de gestion verticale étroite) envahissant qui y a sévi constitue une entrave sérieuse tant pour le développement individuel qu'organisationnel. Bien qu'il ne prétende pas avoir *la* solution au problème, Builder voit un élément de réponse dans un effort fondamental et soutenu de compréhension holistique de la puissance aérienne, plutôt que dans un regard portant sur ses rôles particuliers.

« En 1991, la guerre du Golfe a mis en évidence les nouvelles promesses de la puissance aérienne »

Aux yeux de l'analyste, un des facteurs qui ont contribué à l'émergence de ce dilemme à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante est une propension, au sein de l'Air Force, à adopter un mode de pensée *étroit, technologique, fondé sur des plateformes* et *axé sur des rôles précis*[20]. Il en résulte une sorte de dogme organisationnel qui n'est pas sans rappeler celui qui orientait les débats entourant la puissance aérienne dans les années 1920 et 1930. Pour éviter des conséquences semblables à celles qui ont tourmenté les aviations militaires durant cette période, Builder suggère que, si l'Air Force – et peut-être, implicitement, les autres armées de l'air – « redéfinissait sa mission en tenant compte des tendances historiques et futures, en se montrant moins chauvine dans ses prétentions et ses exigences et en étant davantage inclusive dans ses choix de collaborateurs et d'effectifs, alors elle aurait de bonnes chances de devenir une organisation militaire à la fois dynamique et dévouée[21]. »

On pourrait dire que, à la fin de la guerre froide ou, plus précisément peut-être, à compter du milieu des années 1990, le *syndrome d'Icare*, la résistance historique, les contraintes budgétaires et les pensées et visions stratégiques limitées ont tous, à leur façon, contribué à mettre les Forces aériennes du Canada dans une situation qui ne diffère pas beaucoup de celle qu'elles ont connue tout au long de l'entre-deux-guerres. Le problème immédiat des années 1990 a été identifié comme étant la sauvegarde des *capacités fondamentales*, quelle qu'en soit la définition. Paradoxalement, c'était presque une question de savoir jusqu'à quel seuil on pouvait rabaisser le niveau des forces. Pourtant, en même temps, le débat sur les vastes perspectives qui s'ouvraient à la puissance aérienne ne cessait de progresser. En 1991, la guerre du Golfe a mis en évidence les nouvelles promesses de la puissance aérienne. Nonobstant les excès rhétoriques de certains apôtres de la puissance aérienne, il est alors devenu évident que celle-ci se trouvait à l'orée de nouveaux horizons et de nouvelles possibilités.

Note de la rédaction : M. Robertson présentera la conclusion de cet article dans notre édition du printemps 2008.

RMC

NOTES

1. Général à la retraite Paul Manson, « Acquisitions de la Force aérienne », dans Richard Gimblett (dir.), *La création d'un modèle d'acquisition qui donne des résultats*, Institut de la Conférence des associations de la défense, Ottawa, avril 2006, p. 40. Lorsque le général Manson a écrit ce texte, les décisions relatives à l'acquisition du CC-177 *Globemaster III* n'avaient pas encore été arrêtées.
2. Max Boot, *War Made New*, Gotham Books, New York, 2006, p. 471.
3. Stephen Harris et Brereton Greenhous, « British Commonwealth Air Forces », *Aerospace Historian*, vol. 31, nº 1, 1984, p. 51.
4. Il existe quelques exceptions remarquables à cette désolante situation. Par exemple, dans son ouvrage *Failure in High Command: The Canadian Army in the Normandy Campaign* (Golden Dog Press, Ottawa, 1995), John English a tenté non seulement de donner un compte rendu historique d'un épisode précis de l'histoire militaire canadienne, mais aussi d'en dégager des enjeux plus vastes, d'en tirer des leçons en quelque sorte. Bien que tous ne partagent pas les interprétations d'English, l'étude de l'histoire militaire canadienne s'en trouve enrichie.
5. Desmond Morton, *Understanding Canadian Defence*, Penguin Books, Toronto, 2003.
6. Sir Michael Howard, « The Use and Abuse of Military History », *Journal of the Royal United Services Institute*, vol. 107, février 1962, p. 6.
7. Sir Michael Howard, « Military Science in an Age of Peace », *Journal of the Royal United Services Institute*, vol. 119, mars 1974, p. 4.
8. W. A. B. Douglas, *The Official History of the Royal Canadian Air Force, Volume II: The Creation of a National Air Force*, University of Toronto Press, Toronto, 1986, p. 36.
9. Public Record Office, Air 8/2, Committee on Air Organisation and Home Defence Against Air Raids, Londres, le 17 août 1917.
10. *Ibid.*
11. David MacIsaac, « Voices from the Central Blue », dans Peter Paret (dir.), *Makers of Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1986, p. 629.
12. Douglas, p. 36.
13. I. B. Holley propose une analyse intéressante de la nature des théories de la puissance aérienne dans « Reflections on the Search for Airpower Theory », dans Phillip Meilinger (dir.), *The Paths of Heaven: The Evolution of Airpower Theory*, Air University Press, Maxwell AL, 1997, p. 579-599.
14. Malheureusement, le quatrième tome de l'histoire officielle de l'Aviation royale du Canada a succombé aux compressions de la Défense dans les années 1990, et cette question cruciale reste inexplorée. On peut dire que les historiens n'ont pas bien servi l'armée de l'air canadienne. La plupart du temps, les traitements historiques ont davantage mis l'accent sur les appareils, la technologie, l'histoire des escadrons, les souvenirs personnels, etc. Il n'existe aucun ouvrage important offrant une synthèse de l'expérience du Canada dans le domaine de la puissance aérienne. Si aucun effort n'est fait pour corriger cette lacune, le pays risque de perdre une partie de son patrimoine et, ce qui est peut-être plus inquiétant, il risque de répéter les erreurs des années 1930 avec tout le cortège de conséquences qui s'incarnèrent dans l'expérience de la Seconde Guerre mondiale.
15. Il n'y a qu'à examiner le travail d'évaluation de l'efficacité des campagnes de bombardement stratégique durant la Seconde Guerre mondiale : le United States Strategic Bombing Survey (USSBS) et le British Bombing Survey Unit (BBSU) ont tous deux été considérés par certains historiens comme des efforts de valorisation du bombardement stratégique. Dans un exposé intitulé « Remembering War: The United States Air Force, 1945-1950 », présenté le 21 mars 2003 à l'occasion du 25e Symposium d'histoire militaire du Collège militaire royal du Canada, Thomas Hughes proposait une analyse perspicace et incisive des machinations qui ont entouré la création et le travail du United States Strategic Bombing Survey. Une controverse semblable entoure le travail du British Bombing Survey Unit, resté secret pendant des années après la Seconde Guerre mondiale. Pour une analyse du travail de cette unité, voir Sebastian Cox (dir.), *The Strategic Air War Against Germany, 1939-1945: The Official Report of the British Bombing Survey Unit*, Frank Cass, Londres, 1998. Il y a eu des discussions très animées sur l'efficacité de la campagne de bombardement stratégique, et le débat se poursuit encore aujourd'hui. Voir par exemple Richard Overy, *Why the Allies Won*, Norton, New York, 1995. Overy et d'autres comme lui soutiennent, avec raison selon moi, que l'offensive de bombardement alliée a obligé les Allemands à détourner des ressources considérables pour monter une défense anti-aérienne de leur patrie et que cela a facilité l'invasion de l'Europe continentale par les forces terrestres alliées, menant finalement à l'invasion de l'Allemagne elle-même.
16. L'histoire de l'Aviation royale du Canada dans les premières années d'après-guerre n'a presque pas été racontée ou, si elle l'a été, elle le fut *mal*. Bien qu'il existe de nombreuses analyses de la planification des politiques de défense en haut lieu, les problèmes liés à la mise sur pied d'une force aérienne, à l'organisation de sa structure et à l'élaboration de doctrines qui la caractérisent ont été pour une bonne part ignorés. Voilà un champ d'étude riche de promesses pour les historiens et les étudiants entreprenants désireux d'explorer une dimension importante de l'histoire militaire du Canada. Plus important encore, les occasions ne manquent pas de contribuer au développement d'une meilleure appréciation du rôle qu'a joué le Canada dans la guerre froide et d'une plus grande compréhension de la *culture stratégique* canadienne dans son ensemble.
17. Notre intention ici n'est pas d'ignorer le développement de la défense aérienne anti-sous-marine, de l'appui aérien tactique des forces terrestres et des unités d'hélicoptères et d'autres rôles de la puissance aérienne. Ces rôles et les capacités nécessaires à leur exécution ont été mis en place avec la collaboration des forces navales et terrestres. Cependant, on peut sans doute dire à juste titre qu'ils ont vu le jour en réponse aux demandes et aux pressions des armées et des marines plutôt qu'à l'instigation des forces aériennes.
18. L'histoire de la guerre froide au Canada demeure un tableau pratiquement vierge. Bien qu'il y ait eu quelques études récentes – celles de Sean Maloney et d'Andrew Richter se démarquent –, il reste encore beaucoup à faire. Un survol rapide des départements d'histoire d'un océan à l'autre témoigne cependant du peu d'intérêt et de la faible priorité accordés à l'histoire de la guerre froide. Ce n'est pas étonnant, dans une certaine mesure, compte tenu du mince intérêt porté à l'histoire militaire en général.
19. Carl Builder, *The Icarus Syndrome: The Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the US Air Force*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1996.
20. *Ibid.*, p. 281-291.
21. *Ibid.*, p. 282.

photo du MDN

photo de la NASA

La planète bleue

LA POLITIQUE SPATIALE AMÉRICAINE ET LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL : COOPÉRATION ET CONCURRENCE

par Paul T. Mitchell

Introduction

En 2006, le gouvernement Bush a mis à jour la politique spatiale élaborée dix ans plus tôt par le gouvernement Clinton. Les commentateurs ont relevé les différences dans la formulation des deux politiques. Dans une certaine mesure, l'impopularité croissante du gouvernement Bush, surtout au sein de la communauté scientifique américaine, a faussé le jugement porté sur la nouvelle politique, bien qu'elle soit, sur le plan fonctionnel, très semblable à la précédente. La politique de Bush poursuit les mêmes objectifs que celle de Clinton, mais, à bien des égards, elle est beaucoup plus explicite sur les questions de sécurité nationale. Sur le plan de la coopération internationale et du contrôle des armes, elle se démarque nettement de la politique précédente. Ces changements sont surtout liés aux nouvelles attitudes envers les mutations que subit le monde depuis la fin de la guerre froide. Loin d'être seulement le reflet des politiques des deux partis américains, ils témoignent à bien des égards de la manière dont les Américains perçoivent aujourd'hui la scène internationale.

> « la politique de Bush aborde beaucoup plus en détail le rapport entre l'espace et les droits souverains des États-Unis »

Comparaison des politiques de Clinton et de Bush

Les deux documents sont composés sensiblement de la même façon. Ils présentent une série d'objectifs et de principes devant guider la politique spatiale du pays et les activités menées dans l'espace; ils abordent ensuite les secteurs spécifiques de ces activités. La politique de Clinton comportait cinq objectifs :

- Acquérir de nouvelles connaissances sur la Terre, le système solaire et l'Univers grâce à des explorations faites par des êtres humains et par des robots;
- Renforcer la sécurité des États-Unis;

Paul T. Mitchell, Ph. D., *est professeur agrégé d'études stratégiques à la S. Rajaratnam School of International Studies à Singapour et au Collège des Forces canadiennes à Toronto.*

- Accroître la compétitivité économique et les capacités scientifiques et techniques des États-Unis;

- Encourager les investissements des gouvernements, des collectivités et du secteur privé et faire avancer l'utilisation des technologies spatiales;

- Promouvoir la coopération internationale pour servir les politiques extérieure et intérieure en matière de sécurité nationale[1].

Pour sa part, la politique de Bush comporte sept principes :

- Les États-Unis sont partisans de l'exploration et de l'exploitation de l'espace extra-atmosphérique par tous les pays, à des fins pacifiques et pour le bénéfice de l'ensemble des êtres humains. Conformément à ce principe, ils peuvent mener « à des fins pacifiques » et dans l'intérêt national des activités relevant de la défense et du renseignement.

- Les États-Unis rejetteront toute revendication de souveraineté formulée par un pays sur l'espace extra-atmosphérique, les corps célestes ou une partie de cet espace ou de ces corps. Ils n'accepteront pas non plus qu'on restreigne leur droit fondamental à travailler *dans* l'espace et à *en* extraire des données.

- Les États-Unis chercheront à coopérer avec les autres pays pour exploiter l'espace extra-atmosphérique afin d'en tirer le maximum d'avantages, de l'explorer et de préserver et promouvoir la liberté dans le monde.

- Les États-Unis estiment que les systèmes spatiaux ont le droit de traverser l'espace et d'y mener des opérations sans interférence. Conformément à ce principe, ils considéreront toute interférence intentionnelle avec leurs systèmes spatiaux comme une atteinte à leurs droits.

- Les États-Unis considèrent que leurs capacités spatiales, y compris leurs composantes au sol et les éléments de soutien, sont capitales pour servir leurs intérêts vitaux. En vertu de ce principe, ils préserveront leurs droits, leurs capacités et leur liberté d'action dans l'espace, dissuaderont ou empêcheront les autres d'attenter à ces droits ou d'acquérir des capacités à cette fin, prendront les mesures qui s'imposent pour protéger leurs capacités spatiales, riposteront en cas d'interférence et, le cas échéant, interdiront l'utilisation des capacités spatiales si celles-ci nuisent à leurs intérêts.

collection de la RMC

Le président Bill Clinton

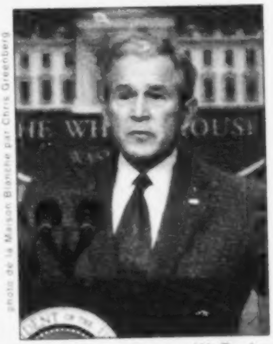


photo de la Maison Blanche par Chris Greenberg

Le président George W. Bush

collection de la RMC

Bill Nye, un spatiologue

- Les États-Unis s'opposeront à l'élaboration de nouvelles réglementations ou autres restrictions visant à empêcher ou à limiter leur accès à l'espace ou leur exploitation de l'espace. Les éventuels accords sur le contrôle des armes ou les éventuelles restrictions en matière d'armement ne doivent pas limiter le droit des États-Unis de mener des travaux de recherche, des entreprises et des opérations, de faire des tests et de se livrer à d'autres activités dans l'espace dans l'intérêt national.

- Les États-Unis sont prêts à encourager l'essor d'un secteur entrepreneurial américain dans l'espace. À cette fin, le gouvernement utilisera dans toute la mesure du possible les capacités spatiales commerciales du pays, tant que la sécurité nationale ne s'en trouve pas menacée[2].

La comparaison des deux documents montre qu'ils présentent nombre de similarités, quoique les priorités soient souvent différentes. Ainsi, les deux politiques mettent en tête de liste les entreprises scientifiques, soulignent l'importance de l'espace pour la sécurité nationale, définissent de manière semblable la notion de « fins pacifiques », ce qui rend possibles toutes sortes d'activités manifestement militaires. De même, elles revendiquent toutes deux le droit de passage afin qu'il n'y ait pas d'interférence avec les missions des vaisseaux spatiaux. En revanche, la politique de Bush aborde beaucoup plus en détail le rapport entre l'espace et les droits souverains des États-Unis. Aussi, dans la politique de Clinton, un seul objectif porte sur la sécurité nationale, tandis que les sept principes de Bush sont liés à cette question.

Cette caractéristique de la nouvelle politique a suscité de nombreuses critiques, surtout dans le milieu scientifique. La politique de Bush est « belliqueuse. [...] On dirait une petite brute dans une cour d'école », écrit Louis Friedman, membre de la Planetary Society. Bill Nye, vice-président de cette association, est encore plus direct et juge que cette politique « donne froid dans le dos ». Theresa Hitchens, une éminente analyste des questions spatiales travaillant au Centre d'information sur la défense, à Washington, apprécie les références à la coopération, mais signale que « l'esprit de coopération est atténué par des propos indiquant que cette coopération sera pratiquée aux conditions fixées par les États-Unis[3] ».

Il est vrai que l'orientation des deux politiques est très différente. D'après le nouveau document, « la liberté d'action dans l'espace est aussi importante pour les États-Unis que la puissance aérienne ou navale[4] ». En revanche, dans l'introduction de la politique de Clinton, on pouvait lire : « les États-Unis

> « dans la politique de Clinton, un seul objectif porte sur la sécurité nationale, tandis que les sept principes de Bush sont liés à cette question »

chercheront à atteindre des niveaux plus élevés de partenariat et de coopération dans les projets spatiaux nationaux et internationaux et collaboreront avec d'autres pays pour garantir que l'espace extra-atmosphérique est exploré et exploité à des fins pacifiques[5]. »

Les deux politiques diffèrent aussi considérablement en ce qui a trait aux précisions sur la nature de la coopération internationale. Celle de Clinton est beaucoup plus détaillée; elle énumère six objectifs, y compris le resserrement des liens avec les alliés des États-Unis et avec la Russie. La politique de Bush, nettement plus laconique, ne comporte qu'un objectif, et elle aborde d'une manière très différente le rapport entre l'espace et le contrôle des armes. La non-prolifération et le contrôle des armes sont des objectifs explicites figurant sous la rubrique « Lignes directrices intersectorielles ». Toutefois, selon cette politique, les États-Unis s'opposeront aux « nouvelles réglementations [...] visant à empêcher ou à limiter leur accès à l'espace ou leur exploitation de l'espace ». Selon Hitchens, cela traduit une hostilité évidente envers la notion de sécurité collective.

Étant donné la tendance du gouvernement Bush à l'unilatéralisme, point n'est besoin d'étudier de près la nouvelle politique spatiale pour y détecter le mépris de la sécurité collective. Une lecture plus attentive du document de 1996 révèle néanmoins que la politique de Bush ne s'éloigne pas beaucoup de celle de Clinton. La liberté d'accès est un objectif important, qui a orienté la position de Clinton sur le contrôle des armes. Ainsi, « conformément aux obligations du traité, les États-Unis mettront au point, utiliseront et maintiendront des capacités de contrôle de l'espace afin d'assurer la liberté d'action dans l'espace et, si telle est la consigne, ils n'accorderont pas cette liberté d'action à leurs adversaires[6] ». De même, le contrôle des armes est évalué indirectement, en fonction de son rôle dans la sécurité nationale[7]. Bien avant que le gouvernement Bush se retire de l'accord de limitation des armes anti-balistiques, la politique de Clinton soulignait l'importance d'un programme contre les missiles balistiques « afin de se protéger contre le danger que poseraient pour les États-Unis des missiles de grande portée[8] ». C'est pourtant la phrase : « Les États-Unis s'opposeront à l'élaboration de nouvelles réglementations ou autres restrictions visant à empêcher ou à limiter leur accès à l'espace ou leur exploitation de l'espace » qui a alimenté les critiques à l'égard de la politique de Bush.

La démission de Donald Rumsfeld, secrétaire d'État à la Défense, après l'élection désastreuse de novembre 2006, et la volonté du gouvernement Bush d'adopter une approche beaucoup plus multilatérale vis-à-vis les programmes nucléaires de l'Iran et de la Corée du Nord signifient peut-être que le gouvernement sera un peu plus modéré. La nouvelle politique spatiale semble toutefois revenir au style plus unilatéral du début de l'administration Bush. Pourtant, à bien des égards, elle rappelle le guide de planification de la défense publié en 1992 sous le gouvernement de Bush père.

Les positions unilatéralistes dans le contexte stratégique de l'après-guerre froide

Depuis 1992, les États-Unis poursuivent tranquillement, mais avec succès, une politique de domination du secteur militaire stratégique et cherchent à dissuader toutes les autres puissances de remettre en question cette domination. En 1992, le guide de planification de la défense, classé secret et élaboré sous la direction de Paul Wolfowitz, qui deviendra sous-secrétaire de Rumsfeld, notait : « nous conserverons la responsabilité primordiale de prendre, le cas échéant, des mesures contre ce qui menace non seulement nos intérêts mais aussi ceux de nos alliés et amis ou ce qui pourrait compromettre énormément les relations internationales[9]. »

Le guide de planification de la défense de 1992 reposait sur l'idée qu'il ne serait pas facile d'orchestrer la coopération internationale pour assurer la sécurité et qu'il ne suffirait pas de demander cette coopération pour l'obtenir. Au lieu de compter sur leur réseau d'alliances, les États-Unis « devraient s'attendre à ce que les coalitions à venir soient des regroupements répondant aux besoins du moment et devraient être prêts à agir seuls s'il n'est pas possible d'organiser une action collective[10] ».

Cette politique n'a pas résisté aux critiques virulentes des médias et des alliés des États-Unis. On en a modifié le langage pour la rendre plus acceptable, mais ce document semble n'avoir guère eu plus d'importance qu'une note de bas de page dans la politique de sécurité américaine. Le langage de la stratégie de sécurité nationale (*The National Security Strategy of the United States*), document publié après le 11 septembre, rappelle beaucoup celui du guide de 1992[11]. Peu de temps avant la publication de cette stratégie, Bush, s'adressant aux finissants de West Point, en 2002, faisait observer que « l'Amérique possède et entend conserver une puissance militaire inégalée, ce qui rend caduques les courses aux armements déstabilisantes des autres époques[12] ». Les deux politiques avaient en commun un langage rappelant celui du document de 1992 dans la politique stratégique suivante et la participation de plusieurs personnalités du premier gouvernement Bush, dont Wolfowitz.

Malgré le legs du premier gouvernement Bush, la quête de la suprématie militaire a apparemment toujours fait partie de la politique du Pentagone[13], comme en témoigne le concept de « domination intégrale » du milieu des années 1990. Présentée pour la première fois dans un document de 1995 intitulé *Joint Vision 2010*, la domination intégrale était censée permettre aux États-Unis de « dominer toute la gamme des opérations militaires, depuis l'aide humanitaire jusqu'aux conflits les plus intenses, en passant par les opérations de paix[14] ». Il s'agissait là d'une politique exigeant la suprématie américaine dans tout l'éventail des opérations militaires, pas seulement dans les affrontements traditionnels où une force en combat une autre. Officiellement, on avait peut-être renoncé aux objectifs du guide de 1992, mais ces objectifs sous-tendaient toujours la réaction de l'armée américaine à la révolution dans les affaires militaires.

Le guide de planification de la défense de Bush père, la politique militaire de 1995 de Clinton et la politique de 2006 de George W. Bush sont donc marqués par le contexte international de l'après-guerre froide. Le guide de 1992 était une première

photo de la NASA

Spectacle d'une beauté infinie : la région *Rho Oph* où naissent beaucoup d'étoiles, une des plus proches de notre système solaire, photographiée grâce au téléscope Spitzer de la NASA.

tentative pour faire face à un monde dans lequel aucun pays ne peut rivaliser avec la puissance militaire américaine et dans lequel les problèmes qui se poseraient aux États-Unis seraient dus à des questions n'ayant rien à voir avec les politiques des 50 années précédentes. Bref, un monde unipolaire...

La puissance militaire américaine et les opérations dans le monde

Bien que les États-Unis aient une influence idéationnelle, l'étendue de leur emprise sur l'économie mondiale est une question qui reste en suspens. De surcroît, une vague d'anti-américanisme remet aujourd'hui en question leur « puissance douce ». Leur puissance ne fait toutefois aucun doute, en théorie comme en pratique[15]. La base de la suprématie militaire américaine a été décrite par rapport à la « maîtrise des biens communaux », ces zones qui ne sont sous la juridiction d'aucun pays (les plus évidentes sont la mer et l'espace extra-atmosphérique) et où il est difficile d'exercer un contrôle militaire. Tous les pays qui ont les capacités requises peuvent les exploiter, mais les États-Unis, vu l'omniprésence de leur puissance militaire (les autres pays jouent des rôles bien précis dans des endroits déterminés), peuvent mieux les exploiter à des fins militaires. De plus, les États-Unis pourraient tenir les autres pays à l'écart des biens communaux. Pour prendre le contrôle à leur place, il faudrait une guerre généralisée, ce qui, manifestement, n'est à la portée d'aucun pays à l'heure actuelle. Au fond, la maîtrise des biens communaux procure aux États-Unis une capacité d'agir et d'intervenir militairement à l'échelle mondiale. Lorsque les Américains confronteront leurs ennemis dans les zones qui se trouvent sous l'autorité de ces derniers, ils auront déjà beaucoup affaibli ces adversaires en les isolant sur les plans diplomatique, économique et moral et en menant contre eux, à une distance sécuritaire, des attaques aériennes, extra-atmosphériques et navales[16].

L'autorité exercée sur les biens communaux est renforcée par la polyvalence de la puissance militaire américaine et par la possibilité pour les États-Unis de mener des opérations partout dans le monde. Aucun autre pays ne possède, dans des pays amis, un réseau aussi vaste d'avant-postes, capable de fournir un soutien logistique aux opérations se déroulant très loin du territoire américain. Les exercices de toutes sortes auxquels se livrent les forces américaines avec leurs alliés et leurs partenaires pour la sécurité permettent aussi aux Américains de mieux connaître les caractéristiques opérationnelles des acteurs militaires internationaux et les diverses situations opérationnelles. Par ailleurs, aucun autre pays n'organise ses activités militaires sur une base mondiale, comme le font les États-Unis, dont le *Plan de commandement unifié* permet de « dresser des plans de riposte militaire susceptibles de requérir, avec un minimum de préavis, une importante puissance de combat dans des régions éloignées de la planète[17] ».

Que les États-Unis aient une puissance militaire à l'échelle mondiale ne signifie pas qu'ils n'ont besoin d'aucun allié ou partenaire pour assurer la sécurité, comme l'indiquent tous les documents du gouvernement sur la stratégie nationale[18]. Certaines personnes ont contesté sur cette base la notion d'unipolarité, mais, comme l'écrit Kenneth Waltz, une sommité en matière de relations internationales, les grandes puissances peuvent prendre plus de mesures que les autres pour réagir[19]. L'important ici, c'est que, en raison de leur puissance militaire écrasante, les États-Unis ont des moyens de structurer le monde que les autres n'ont pas. Autrefois, un tel pouvoir aurait tellement inquiété les autres pays qu'il aurait donné lieu à des alliances, à des courses aux armements et à des confrontations politiques et militaires. Certains se demandent si l'Union européenne finira par faire contrepoids à l'hégémonie américaine ou si la Chine fera un jour concurrence aux États-Unis; cependant, puisqu'il est pratiquement « impensable[20] » que les grandes puissances se livrent une guerre, la puissance américaine ne semble pas menacer les intérêts fondamentaux d'éventuels rivaux, comme ce fut le cas pour l'Espagne, la France, l'Allemagne ou Sparte, jadis. Si la puissance américaine soulève des inquiétudes, tous les pays sont préoccupés par des questions plus générales, telles que les changements climatiques, l'extrémisme religieux et la domination culturelle sous toutes ses formes. Vu l'acuité de ces problèmes, les réactions à la puissance américaine se sont essentiellement limitées à des considérations sur les méthodes de contrôle et de « socialisation » afin que les Américains ne versent pas dans la démesure; c'est ainsi que l'on agirait avec un chien affectueux mais turbulent[21]. Pour les autres pays, il ne s'agit pas de se battre pour rééquilibrer les pouvoirs, mais de savoir se servir de la puissance américaine, tantôt en l'incitant à l'action, tantôt en la retenant. Par conséquent, tandis que les Américains cherchent à façonner l'avenir du monde, les autres pays tentent d'instinct d'influencer les actions des Américains. Sur l'échiquier international, tous les pays ont actuellement avec les États-Unis des « rapports privilégiés » dont ils cherchent à tirer avantage.

> « La nouvelle politique spatiale semble toutefois revenir au style plus unilatéral du début de l'administration Bush »

L'incidence de la polarité sur la coopération

L'anarchie internationale est à la fois la raison fondamentale de la coopération et son « talon d'Achille[22] ». Les craintes pour la sécurité engendrent la nécessité de coopérer. Toutefois, dans une situation anarchique, les accords conclus à l'échelle internationale ne sont pas fiables. Les pays qui ont les mêmes intérêts et la même perception des menaces sont amenés à dépendre les uns des autres, mais cela ne garantit pas une parfaite coopération des partenaires, voire des membres d'une coalition. Comme les pays ne peuvent pas être sûrs que leurs partenaires s'acquitteront de toutes leurs obligations, ils s'engagent avec l'intention de fournir une contribution minimale et d'obtenir le maximum des autres[23].

En débattant de l'orientation stratégique des accords internationaux et des tâches opérationnelles, les pays s'exposent délibérément afin de contraindre les autres à acquiescer. La position de négociation d'un pays est arrêtée en fonction de sa dépendance générale envers les pays prenant part aux négociations. Les pays qui exploitent bien les avantages asymétriques seront en meilleure position pour négocier[24]. « La dépendance est fonction des préjudices subis lorsqu'un partenaire cesse de coopérer[25]. » Les pays qui possèdent une bonne réserve de ressources importantes, qu'elles soient militaires ou diplomatiques, sont dans une position de force pour négocier. En menaçant de refuser l'accès à ces ressources, dans l'espoir d'obtenir des concessions sur des intérêts conflictuels, ils peuvent jouer sur la crainte de leurs partenaires d'être abandonnés[26]. Cela a été particulièrement manifeste lorsque les Américains ont refusé de signer l'accord de Kyoto en vue de contrôler le programme de politique internationale sur le changement climatique. En l'absence de signature des Américains, tout accord international a relativement peu de poids.

La dépendance d'un pays envers un autre est fortement façonnée par la structure internationale et est tributaire de la perception du danger. La « polarité » détermine en effet la rigidité des obligations que chaque pays a envers ses partenaires. Dans les environnements *multipolaires*, les alliances sont précaires; les environnements *bipolaires* sont beaucoup plus stables[27]. L'environnement *unipolaire* actuel a une incidence caractéristique sur la façon d'aborder la coopération. Les accords contemporains ont une nature semblable à celle des coalitions : il n'y a pas vraiment de hiérarchie (et donc pas d'éléments disciplinaires), ils sont conclus rapidement, sans qu'il y ait de forts impératifs nationaux et les rétractations sont assez peu pénalisées[28]. Les pays coalisés peuvent être rivaux dans d'autres domaines ou ils peuvent s'opposer aux intérêts de leurs partenaires même lorsqu'il s'agit de questions ayant un rapport avec la coalition. Une coalition formée autour d'un problème précis tend donc à être dirigée par le pays dont les intérêts sont les plus grands. Plus les intérêts des autres rejoindront ceux de ce pays, plus la coopération sera grande.

Dans un environnement unipolaire, une seule puissance est le garant de l'ordre mondial. Il n'y a pas d'autres puissances pour imposer au monde des normes très différentes, et il est communément admis que les normes fixées répondent aux intérêts de tous les pays. À ce titre, après la guerre froide, nous avons vu beaucoup plus de « coalitions de pays volontaires », plus flexibles et temporaires, même quand leurs membres faisaient aussi partie d'une alliance. Ainsi, dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Asie centrale, des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ont aidé les États-Unis à mener des opérations de maintien de la paix et des opérations antiterroristes.

L'incidence de la mondialisation sur la coopération

Étant donné la nature de la mondialisation, la réalité sera sans doute complexe et l'insécurité sera inextricablement liée à l'espoir du progrès. La mondialisation étant constituée par un réseau complexe de rapports entrecroisés et interdépendants, il est difficile d'en donner une définition précise et de savoir exactement quelle sera son incidence à long terme sur les sociétés, les politiques et l'économie[29]. Elle est politique par nature, car elle tend à produire des gagnants et des perdants en fonction de l'interaction complexe des variables qui modulent les rapports que les pays entretiennent entre eux. Comme chaque

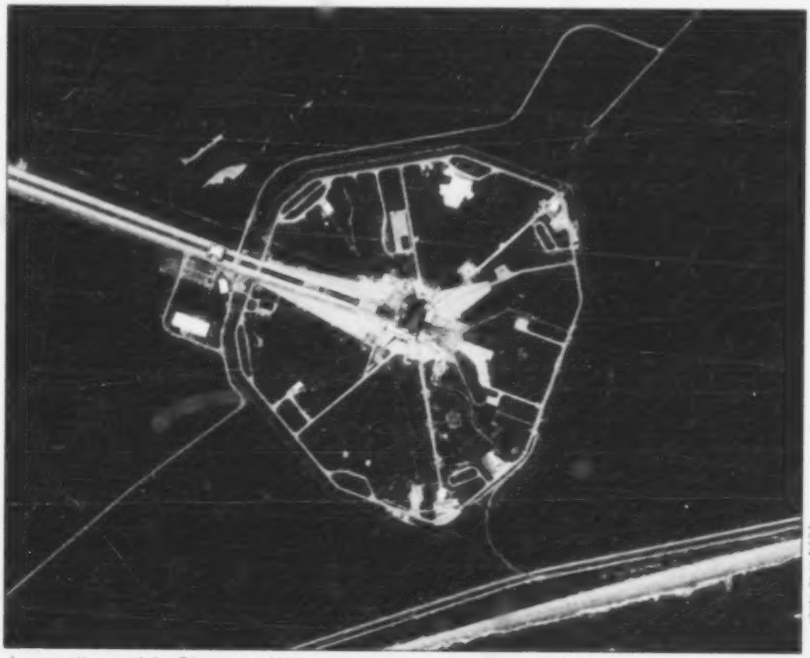


photo de la NASA

La navette spatiale *Discovery 2006* attendant son lancement au NASA Kennedy Space Center en Floride.

rapport mondialisé aura un effet différent sur chaque participant, il est impossible de qualifier catégoriquement le processus de « bon » ou de « mauvais », de « stabilisant » ou de « déstabilisant ». En soi, la mondialisation est « ambiguë » et donc source d'insécurité, tout en offrant des perspectives d'avenir: elle donne le pouvoir d'agir, mais en même temps elle déresponsabilise[10].

« La base de la suprématie militaire américaine a été décrite par rapport à la « maîtrise des biens communaux », ces zones qui ne sont sous la juridiction d'aucun pays »

Certains estiment que, si des régions tendent à l'instabilité, cela fait partie des conséquences indirectes de la mondialisation. Ces « zones de guerre » propagent la détresse dans les « zones de paix » par l'entremise de terroristes, de criminels et des réfugiés politiques et économiques[11]. Cela donne lieu à des interventions dans les pays en déliquescence, où des opérations sont menées par des forces paramilitaires et traditionnelles ainsi que par des organismes non gouvernementaux qui aident à la reconstruction de ces pays, fournissent de l'aide humanitaire, forment des armées nationales et mènent des opérations de contre-insurrection et de combat dans ce que le corps des *Marines* des États-Unis a qualifié de « guerre à trois volets[12] ». Bref, en raison de la mondialisation, la sécurité est si complexe qu'il sera difficile de trouver une solution qui accommodera la communauté internationale. Cette question mobilisera des intérêts politiques très divers, dans les zones de paix comme dans les zones de guerre, et il n'en sera que plus difficile de trouver un terrain d'entente.

Le rôle que joue l'Internet dans la multiplication des communications illustre la dualité de la mondialisation. Monsieur et Madame Tout-le-monde pouvant se tenir au courant des questions internationales, il y a désormais des « citoyens du monde » qui peuvent suivre ce que font les gouvernements et exiger que les politiques de n'importe quel pays respectent des normes éthiques universalisées[13]. En revanche, la technologie donne aussi à ceux que l'humanisme intéresse beaucoup moins la possibilité d'exploiter les différences dans les types de justice et d'inciter des communautés à la violence. Les manifestations et les émeutes provoquées par la publication de caricatures de Mahomet dans un petit journal danois au début de 2006 montrent que la communication à l'échelle mondiale est susceptible de susciter des divisions.

Comme l'a noté Sir Lawrence Freedman, professeur d'études de la guerre au King's College à Londres, « un monde déstabilisé par des menaces réelles, qui ne sont toutefois pas le fait d'une autre grande puissance, ne pose pas les mêmes questions à une alliance qu'un monde centré sur la dissuasion ou les combats dans une guerre à grande échelle[14] ». Les questions posées à un partenariat de grandes puissances tourneront autour de l'inégalité des risques courus. Ce qui frappe ici, c'est que le contexte dans lequel sont envisagées différentes politiques est obligatoirement subjectif. Lorsque les risques courus sont plus ou moins grands, ce qui constitue la ligne de conduite « correcte » est fortement tributaire de la situation de chaque pays. C'est ce qui se produit dans les démocraties actuelles, politiquement mobilisées par les considérations de paix et de guerre.

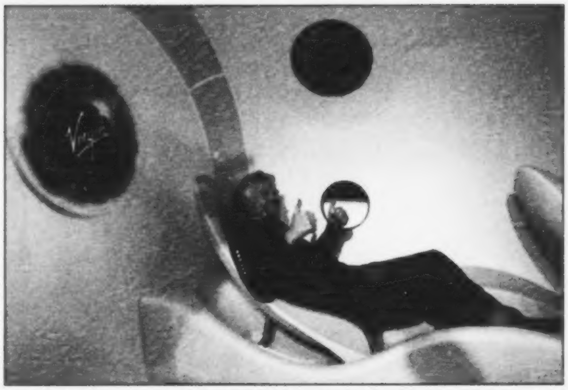
L'espace, la puissance militaire et la diffusion de la technologie dans le monde

Pour revenir à la question du rapport entre l'espace et la sécurité nationale, notons que l'importance grandissante de l'espace favorise énormément la suprématie militaire des États-Unis, base de la puissance américaine dans le monde. Les capacités que les États-Unis possèdent et maintiennent actuellement dans l'espace extra-atmosphérique accroissent et soutiennent, dans un avenir prévisible, leur capacité à assurer une puissance militaire sans égale dans le monde. Les opérations mondiales dépendent largement des communications par satellites, de la surveillance du spectre électromagnétique et des ressources de navigation et de minutage basées dans l'espace. Si les États-Unis ne disposaient plus de ces ressources, ils ne pourraient agir aussi rapidement.

La complexité de la mondialisation a des effets semblables dans l'espace extra-atmosphérique. Étant donné la commercialisation croissante de l'espace et la capacité grandissante des puissances moins importantes d'y accéder et de l'exploiter, il y a de plus en plus d'acteurs sur la scène spatiale, mais la nature de cette nouvelle réalité est double. D'un côté, il y a lieu de se réjouir devant une telle preuve de l'amélioration constante de l'économie mondiale et de l'ingéniosité de l'être humain. De l'autre, la possibilité que l'accroissement des capacités et de l'ingéniosité humaine serve des intérêts spécifiques et étroits est pour le moins inquiétante.

Après la guerre froide et l'effondrement de la structure politique bipolaire, il n'a plus été possible d'utiliser le prisme à travers lequel on pouvait regarder les progrès technologiques et les replacer dans le cadre de la sécurité. Comme l'observe Jürgen Scheffran, politologue et spécialiste en science de l'atmosphère, la guerre froide, avec son ennemi bien défini, simplifiait l'évaluation de « l'utilisation duelle » de la technologie. La science et la technologie ne sont ni morales ni immorales en elles-mêmes, mais ce n'est pas le cas des fins auxquelles elles servent. Cependant, on évalue la moralité ou l'immoralité d'un acte en fonction des normes politiques et sociales, déterminées par l'État et la culture locale. Le bon et le mauvais usage de la technologie résultent « de jugements moraux basés sur les opinions et les valeurs de ceux qui jugent[15] ». Ainsi, l'Iran, qui cherche à produire de l'uranium enrichi, se justifie en invoquant le traité de non-prolifération (tout en ne tenant pas compte de ses responsabilités aux termes de ce traité), tandis qu'Israël et les États-Unis craignent que cette mesure n'ait pas été prise à des fins pacifiques.

« les avantages asymétriques que procure l'espace pourraient inciter d'autres puissances à rivaliser avec les États-Unis »



collection RMC

Sir Richard Branson, fondateur de Virgin Galactic, démontre l'aménagement et les commodités des cabines du transporteur spatial de l'avenir.

Depuis la chute de l'Union soviétique, l'exploitation militaire de l'espace par les États-Unis est incontestée. Même durant la guerre froide, les dispositifs spatiaux jouaient un rôle stabilisateur, et aucun des deux pays ne cherchait à empêcher l'autre de se rendre dans l'espace ou de l'exploiter à des fins militaires. Toutefois, les avantages asymétriques que procure l'espace pourraient inciter d'autres puissances à rivaliser avec les États-Unis ou à promouvoir des programmes destinés à leur faire perdre ces avantages.

Le programme européen de positionnement par satellites, *Galileo*, celui que la Russie est en train de relancer, *Glonass*, et celui que vient d'annoncer la Chine, *Beidou*, sont des indicateurs de la première tendance[36]. Comme l'Amérique dirige les services du système de positionnement mondial, elle contrôle l'exactitude des signaux de navigation par satellites par l'intermédiaire de leur chiffrement. Cependant, à mesure qu'augmenteront les constellations satellitaires sur le marché et que la technologie des récepteurs parviendra à utiliser le nombre croissant de satellites de navigation visibles, les États-Unis perdront rapidement ce contrôle. Conséquemment, les forces armées américaines et ceux qu'elles autorisent à recevoir les signaux chiffrés ne seront plus les seuls à disposer de données très précises.

L'évolution de l'industrie du lancement d'engins spatiaux signifie aussi qu'il sera de plus en plus possible d'influer sur les opérations militaires dans l'espace. Plus il y aura de pays et de compagnies à se partager le marché de l'espace, moins les États-Unis auront le pouvoir de décider qui exploitera l'espace et ce qui sera placé dans l'espace. Plus il y aura de personnes sur ce marché, plus les négociations pour conclure et appliquer des accords internationaux seront complexes. Lorsque des projets tels que *Virgin Galactic* et *Space Adventures* verront le jour, ces compagnies créeront peut-être de nouveaux modèles commerciaux pour les lancements dans l'espace, ce qui réduirait considérablement les coûts.

Enfin, grâce aux améliorations continues de la technologie informatique, les systèmes satellites sont de plus en plus petits et de plus en plus perfectionnés. En raison des craintes soulevées par la manœuvrabilité de ce qu'on appelle les *microsatellites* et les *nanosatellites*, des « règles de circulation » ont été proposées pour « les opérations de proximité[37] ». Ces règles auraient pour but d'offrir « une garantie spatiale », autrement dit elles créeraient un « environnement qui garantirait, dans la mesure du possible, que l'espace est exploité pour fournir des avantages commerciaux, scientifiques et militaires »; elles seraient similaires aux règles de l'accord sur les incidents maritimes, conclu entre les États-Unis et l'Union soviétique[38]. Cet accord a été si satisfaisant que d'autres marines s'en sont inspirées pour régler leurs interactions avec les navires soviétiques. Toutefois, l'efficacité de cet accord est due au fait qu'il a été conçu dans un contexte bipolaire. Des accords similaires entre les Israéliens et les Palestiniens et avec les Asiatiques du Sud-Est n'ont pas été aussi satisfaisants et ont été rompus en période de crise.

Conclusion

Il est facile de dénigrer la politique spatiale de Bush et de juger qu'elle est empreinte de l'arrogance unilatéraliste d'un gouvernement qui a déjà fait nombre de faux-pas stratégiques. Pourtant, l'étude de cette politique montre que son ton ne diffère guère de celui du document de Clinton. En outre, les arguments prouvant que le gouvernement Bush réagit à l'environnement stratégique ne manquent pas. Le nombre croissant d'intervenants dans l'espace, l'effondrement de la logique stratégique

collection de la RMC

Exemple d'application militaire : un test de lancement de missile anti-balistique AS-3 à partir d'un navire.

sous-tendant la bipolarité, l'apparition d'une logique associée à l'unipolarité et les problèmes croissants posés par la mondialisation, tout cela a amené les Américains à réévaluer leur rôle sur la scène internationale. Il y a lieu de souligner que ce phénomène est *américain* et non le fait d'*un parti politique*. Autrement dit, si un président démocrate était élu en 2008, il y a peu de chances qu'il changerait fondamentalement le ton ou la teneur de la politique actuelle. Malgré des différences dans la façon de mener la guerre en Irak (même là, les différences relèvent de la *forme* plutôt que du *contenu*), les deux partis poursuivent essentiellement une politique qui fait l'unanimité et qui est axée sur le besoin de maintenir la suprématie américaine dans toutes les entreprises militaires. Il est peu probable que les États-Unis adoptent une approche plus pragmatique et multilatérale avant que leur puissance ne décline ou que d'autres pays puissent remettre en question leur puissance. Dans cette dernière éventualité, la période de transition serait sans doute extrêmement dangereuse.

RMC

NOTES

1. Maison-Blanche, Conseil national de science et de technologie, *Fact Sheet: National Space Policy*, le 19 septembre 1996, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/nstc-8.htm>.
2. Maison-Blanche, Conseil national de science et de technologie, *US National Space Policy*, le 31 août 2006, <http://www.spaceref.com/news/viewsr.html?pid=22286>.
3. Tous cités dans Theresa Hitchens, « The Bush National Space Policy: Contrasts and Contradictions », le 13 octobre 2006, <http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=3692&StartRow>.
4. *US National Space Policy*, p. 1.
5. *Fact Sheet: National Space Policy*, p. 1.
6. *Ibid.*, p. 5.
7. *Ibid.*, p. 12.
8. *Ibid.*, p. 5.
9. Barton Gellman, « Pentagon Would Preclude a Rival Superpower », *Washington Post*, le 11 mars 1992, p. A1.
10. « Excerpts from 1992 Draft 'Defense Planning Guidance' », *Frontline*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html>.
11. « Il a fallu presque dix ans pour que nous comprenions la vraie nature de cette nouvelle menace. Étant donné les objectifs des États délinquants et des terroristes, les États-Unis ne peuvent plus, comme autrefois, s'en tenir uniquement à la riposte. L'impossibilité de dissuader un éventuel assaillant, l'immédiateté des menaces actuelles et l'importance des dommages que pourraient causer les armes choisies par nos adversaires ne nous donnent pas ce choix. Nous ne pouvons pas laisser nos ennemis frapper les premiers. [...] Les États-Unis prennent depuis longtemps des mesures préventives pour contrer ce qui menaçait suffisamment leur sécurité. Plus la menace est grande, plus le risque posé par l'inaction est grand, et plus il est impératif de prendre des mesures par anticipation pour nous défendre, même si nous ne savons pas exactement quand et où l'ennemi attaquera. Pour prévenir ou éviter des actions aussi belliqueuses de la part de leurs adversaires, les États-Unis prendront des mesures préventives, le cas échéant. » (Maison-Blanche, *The National Security Strategy of the United States*, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss5.html>.)
12. Cité par Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge, New York, 2005, p. 90.
13. Est-il besoin de rappeler que, sous le gouvernement Clinton, Hubert Védrine qualifiait les États-Unis d'*hyperpuissance*? (David Calleo, « Power, Wealth, and Wisdom: The United States and Europe after Iraq », *The National Interest*, été 2003, p. 8.)
14. Général John Shalikashvili (États-Unis), *Joint Vision 2010*, Joint Chiefs of Staff, Washington, 1997, p. 25.
15. Cela ne signifie pas que les États-Unis sont omnipotents sur le plan militaire, comme le montrent les nombreuses insurrections dans le monde actuel. Mais, comme le note Hanson, lorsque des puissances moins fortes affrontent les États-Unis, elles le font sur leur propre territoire, souvent en se servant d'une technologie mise au point par les Américains. Elles n'ont pas pu inventer une technologie pouvant vaincre les États-Unis et elles ne sont pas en mesure de mener des opérations au centre de l'Amérique du Nord. (Victor Davis Hanson, *Carnage and Culture*, Doubleday, New York, 2001, p. 443 et 453.) Voir également Barry Posen, « Command of the Commons », *International Security*, vol. 28, n° 1, 2003, p. 8-9.
16. Posen, p. 8-9.
17. *Ibid.*, p. 17-18.
18. Dans la première stratégie de sécurité nationale (1991) figurent toutes sortes d'intérêts et d'objectifs que devraient poursuivre les États-Unis de concert avec leurs alliés (<http://www.fas.org/man/docs/91805-nss.htm>). Dans la publication de 2002, on lit : « Nous resserrerons nos alliances pour vaincre le terrorisme dans le monde et nous nous efforcerons de prévenir les attaques contre nos amis et contre nous. » (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss3.html>)
19. Kenneth Waltz, « Globalization and American Power », *The National Interest*, printemps 2000, p. 54. On pourrait évoquer les problèmes que pose le maintien de la puissance militaire américaine en Irak. Le fait est que, actuellement, les problèmes de maintien d'une force militaire à l'étranger sont plus aigus pour toutes les autres puissances. Pour citer Charlie Brown à propos de Snoopy : « Ce n'est pas un très bon chien, mais, dans le fond, qui l'est? »
20. Jervis, p. 12.
21. *Ibid.*, p. 31.
22. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1997, p. 17.
23. *Ibid.*, p. 17.
24. Charles W. Kegley fils et Gregory A. Raymond, *When Trust Breaks Down: Alliance Norms and World Politics*, University of South Carolina Press, Columbia SC, 1990, p. 55.
25. Snyder, p. 170.
26. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1987, p. 43; Snyder, p. 171.
27. Kegley et Raymond, p. 266-267.
28. Steven Metz, « The Effect of Technological Asymmetry on Coalition Operations », in Thomas J. Marshall, Phillip Kaiser, Jon Kessmeier (dir.), *Problems and Solutions in Future Coalition Operations*, US Army War College Strategic Studies Institute, Carlisle PA, décembre 1997, p. 56.
29. Ian Clark, *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 1; R. J. Barry Jones, *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality*, Pinter, Londres, 1995, p. 13; Andrew Hurrell, « Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics », *Review of International Studies*, vol. 21, n° 4, 1995, p. 345.
30. Christopher Coker, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2002, p. 21; Clark, p. 18.
31. Coker, p. 25; Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organised Violence in the Global Era*, Polity Press, Cambridge, 1999, p. 70; M. Singer et A. Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham House, Chatham NJ, 1993, p. 4 et 6; Thomas P. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, Berkley Books, New York, 2004.
32. Frank G. Hoffman, « The New Normalcy », le 12 mai 2006, <http://www.fpri.org/enotes/20060512.americawar.hoffman.newnormalcy.html>; Charles C. Krulak, « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marines Magazine*, janvier 1999.
33. Coker, p. 27-31.
34. Lawrence Freedman, « The Transatlantic Agenda: Vision and Counter-Vision », *Survival*, vol. 47, n° 4, hiver 2005-2006, p. 20.
35. Jürgen Scheffran, « Dual-Use in a New Security Environment: The Case of Missiles and Space », *INESAP Information Bulletin*, n° 26, juin 2006, p. 48; voir du même auteur et tiré du même bulletin, « The Janus Face of Science and Technology: Inextricable Links, Inalienable Rights, and Double Standards », p. 2.
36. « China Starts to Build Own Satellite Navigation System », *GPS Daily*, le 3 novembre 2006, http://www.gpsdaily.com; « Russia's Glonass System Should Cover Whole Country by Late 2007 », *GPS Daily*, le 22 novembre 2006, <http://www.gpsdaily.com>.
37. Matthew Hoey, « Military Space Systems: The Road Ahead », communication présentée lors du symposium sur la non-prolifération et le désarmement intitulé *The Way Forward*, le 22 octobre 2005.
38. Michael Katz-Hyman, « Proximity Operations in Space: The Case for a Code of Conduct », *INESAP Information Bulletin*, n° 26, juin 2006, p. 64-67.

photo courtoisie de Mike Reyno

LA PIERRE ANGULAIRE DES OPÉRATIONS HORS ZONE DE L'OTAN : SON SYSTÈME AÉROPORTÉ D'ALERTE ET DE SURVEILLANCE

par Patrick Dennis

« L'Alliance a un but purement défensif : aucune de ses armes ne sera jamais utilisée sauf en cas de légitime défense. » (Concept stratégique de l'OTAN, novembre 1991)

Introduction

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui était à l'origine une organisation de défense collective conçue pour se défendre contre une menace monolithique, est devenue un organisme de sécurité collective participant activement à de nombreuses opérations militaires à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro-atlantique. L'histoire de l'évolution de sa raison d'être au cours des vingt dernières années est celle d'une extraordinaire transformation institutionnelle qui continue à déconcerter les sceptiques et à défier ceux qui affirment que l'OTAN est un vestige de la guerre froide tombant dans la totale désuétude.

Le vrai clou de l'histoire, c'est la façon dont les dirigeants de l'OTAN sont parvenus à un consensus; c'est de voir comment, en partant du célèbre article V, qui était une réaction de défense à une attaque qui aurait été menée à travers la passe de Fulda, ils sont arrivés à un accord historique en vertu duquel la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan assume des responsabilités infiniment plus complexes (ne figurant pas dans l'article V). En fait, ce soi-disant « saut dans l'inconnu » s'est produit peu à peu, parfois de manière presque imperceptible et généralement à pas comptés. En outre, une étude plus poussée de la manière dont ce « saut » a été effectué montre que le principal instrument utilisé pour modifier de manière aussi radicale la doctrine politico-militaire de l'OTAN a été la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle, soutenue par 24 aéronefs d'alerte et de surveillance, dont 7 étaient britanniques. C'est cette petite force contrôlée par l'OTAN qui a réellement constitué la pierre angulaire de toutes les opérations hors zone de l'Alliance.

Si l'on songe à la période tumultueuse qui a suivi la chute du mur de Berlin, la dissolution du Pacte de Varsovie et l'effondrement de l'Union soviétique, la raison d'être de l'OTAN après la guerre froide semble remonter au premier concept stratégique mis au point par l'OTAN après cette période. Annoncé au sommet de Rome en 1991, ce concept a fourni la clef ouvrant la porte à la participation de l'OTAN aux opérations hors zone qui allaient suivre.

Il n'est pas étonnant qu'après des dizaines d'années d'inertie institutionnelle, les dirigeants de l'OTAN aient toujours hésité à franchir le seuil de cette porte. Par ailleurs, les décisions consensuelles étant un principe sacré, il semblait presque impossible de s'entendre sur des opérations hors zone. Toutefois, afin d'aider les nations membres à

Le colonel (à la retraite) Patrick M. Dennis, OMM, CD, titulaire d'une maîtrise de l'Université de Northern Colorado, est aussi diplômé du Joint Forces Staff College des États-Unis et du Collège de défense de l'OTAN, à Rome. Ancien contrôleur aérospatial, il a accumulé plus de 2 400 heures de vol avec l'OTAN et avec le système aéroporté d'alerte et de surveillance (AWACS) des États-Unis. Au cours de sa carrière, il a acquis une vaste expérience dans les services et dans les opérations de l'OTAN et il a été attaché canadien de la défense en Israël, de 2001 à 2004.

franchir ce passage étroit et périlleux, les instances militaires de l'OTAN avaient dans leur carquois stratégique, nous l'avons vu, la force multifonctionnelle et multinationale des aéronefs d'alerte et de surveillance. Non seulement cette force pouvait se déployer rapidement, mais, comme il s'agissait d'une unité militaire sous la direction stratégique de l'OTAN, les instances militaires de l'OTAN pouvaient la déployer unilatéralement (du moins au début) sans débat politique.

> « comme il s'agissait d'une unité militaire sous la direction stratégique de l'OTAN, les instances militaires de l'OTAN pouvaient la déployer unilatéralement (du moins au début) sans débat politique »

À la différence de la Force navale permanente de l'Atlantique et de sa cadette, qui verrait bientôt le jour, la Force navale permanente de la Méditerranée, la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle pouvait se déployer en quelques heures n'importe où dans la zone euro-atlantique. Auparavant, l'OTAN ne réagissait par la force que des jours ou des semaines plus tard, après que ses membres s'étaient consultés et entendus. Elle fonctionnait désormais dans un nouveau cadre, et ses forces de crise pouvaient réagir le jour même, si bien que les instances décisionnelles n'avaient pas ou guère le temps d'envisager les conséquences à long terme d'un tel déploiement.

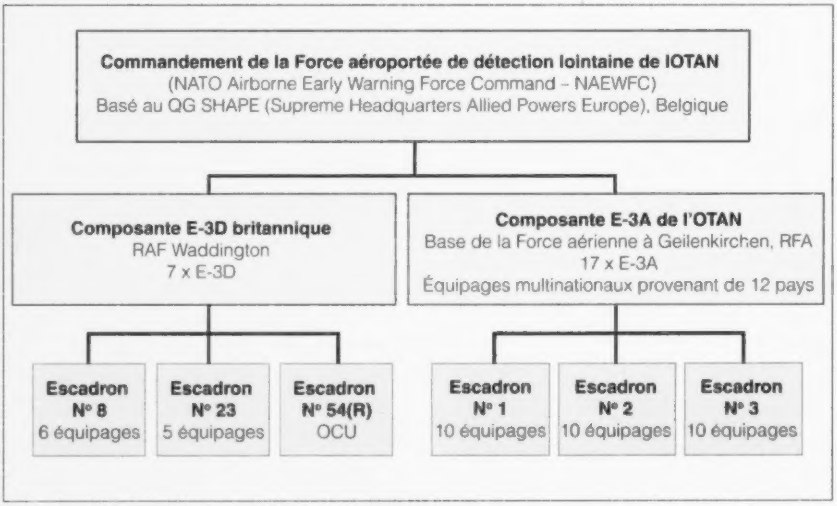
Dans ces conditions, on est amené à examiner le rôle capital qu'a joué la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle en tant qu'instrument diplomatique et pierre angulaire dans la transformation de l'OTAN. D'ailleurs, l'OTAN, après avoir été un organisme de défense collective, centré surtout sur la légitime défense, est devenue une organisation de sécurité collective et de gestion de crise, axée sur les opérations hors zone. Sans le rôle de trouble-fête qu'a joué cette force et sans le précédent que cela a établi, il est sans doute fort improbable que l'OTAN aurait trouvé le courage de déployer des forces terrestres dans les Balkans, d'assumer le commandement de toutes les forces coalisées en Afghanistan et de devenir l'acteur géostratégique qu'elle est aujourd'hui.

Historique

L'OTAN et le système aéroporté d'alerte et de surveillance des États-Unis

La création de la Force aéroportée de l'OTAN est fortement liée à l'utilisation des aéronefs de détection lointaine et de contrôle par les Américains, pionniers en la matière. C'est essentiellement durant la guerre du Viêt Nam, où les États-Unis ont fait jouer aux EC-121 *Constellation* de Lockheed des rôles de gestion et de soutien aux combats aériens, que les commandants de l'armée de l'air ont pris conscience du grand potentiel de ces aéronefs, susceptibles d'avoir un effet sur ce qui se passait sur terre et sur mer aussi bien que dans les airs. En 1965, les États-Unis ont donc décidé de se doter d'une flotte moderne d'aéronefs d'alerte et de surveillance et de déployer suffisamment d'appareils pour contrôler l'espace où se dérouleraient des opérations aériennes et, grâce à cette démonstration de force, pour tenter d'avoir prise sur les événements politiques.

Bien que ce programme ait soulevé des controverses et qu'il ait subi de nombreuses compressions, le premier des 34 E-3A *Sentry* était livré à son unité opérationnelle en mars 1977[1]. Peu après avoir atteint leur capacité opérationnelle initiale, les États-Unis ont commencé à déployer leurs aéronefs d'alerte et de surveillance dans les points chauds du globe. Ainsi, en 1979, à la suite de l'assassinat du président Park, ils ont fait étalage de leur force en en envoyant plusieurs en Corée. Un an plus tard, ils ont établi une base d'opérations avancée à Okinawa afin de suivre les affrontements dans la péninsule coréenne. Cette année-là également, comme les tensions s'aggravaient en Pologne et que les troupes soviétiques se massaient à la frontière de ce pays, ils ont fourni à l'OTAN quatre aéronefs destinés à surveiller de plus près la frontière. La stratégie des aéronefs d'alerte et de surveillance, une mesure diplomatique bien rodée et beaucoup plus inoffensive que la « diplomatie de la canonnière » observée à une autre époque, n'a pas tardé à devenir, pour les instances politico-militaires américaines, la première réaction à une menace. Elle deviendrait bientôt une option similaire pour les dirigeants de l'OTAN.



L'OTAN acquiert une flotte d'aéronefs d'alerte et de surveillance

Au début des années 1970, l'OTAN cherchait un moyen efficace pour contrer les multiples dangers posés par les bombardiers du Pacte de Varsovie, que son vaste réseau de radars basés au sol avait beaucoup de mal à détecter, car ils étaient très rapides et volaient à basse altitude. Selon ses instances militaires, il était « urgent[2] » de contrer ce

> « les décisions relatives aux opérations mènent invariablement à l'intensification de ses réactions à une crise donnée et, souvent, à un plus grand engagement politique »

genre de menace. Toutefois, si les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance étaient effectivement la solution, il y avait aussi d'autres priorités militaires – de nouveaux chars de combat principaux, de nouveaux bombardiers et des navires de guerre modernes, par exemple –, et les ressources financières étaient limitées. Les priorités militaires mises à part, l'OTAN devait surmonter un obstacle encore plus grand en matière d'acquisition de matériel : il fallait concilier les aspirations de 16 nations souveraines. C'est ce qu'Arnold Tessmer appelle « la confusion et le dynamisme merveilleusement exaspérants de la prise de décision parallèle dans 16 capitales[3] ».

Dans son étude incontournable, *Politics of Compromise: NATO and AWACS (1988)*, Tessmer nous apprend que « l'acquisition de systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance [était] un véritable test de la solidarité politique[4] », car jamais auparavant les membres de l'OTAN n'avaient « accepté de mettre leurs ressources en commun pour acquérir un moyen de défense possédé et utilisé par la collectivité[5] ». Cela dit, à la fin de 1978, les ministres de la défense de l'OTAN ont approuvé l'acquisition de 18 aéronefs d'alerte et de surveillance[6].

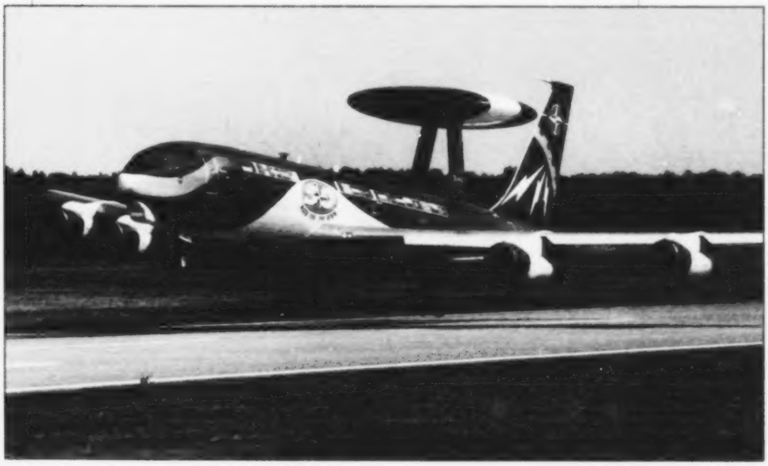
Les décisions consensuelles : un principe fondamental à l'OTAN

Toutefois, après une analyse plus approfondie, la décision d'acquérir les aéronefs en question semble être attribuable à la complexité du processus consultatif de l'OTAN et aux divergences des programmes nationaux. Qui plus est, le processus politique marathonien déclenché ensuite par l'utilisation de cette flotte d'aéronefs a fait de la Force de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN un instrument de la volonté politique sur le plan stratégique, et non un simple dispositif opérationnel pour les commandants d'unité. Par conséquent, pour comprendre comment les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance sont devenus la pierre angulaire des opérations hors zone, il faut se pencher sur les aspects pertinents du processus décisionnel de l'OTAN. Au reste, pour comprendre pourquoi, après la guerre froide, l'OTAN est intervenue aussi bien en Afghanistan que dans les Balkans, il est nécessaire de connaître ce processus.

La genèse de toute intervention militaire de l'OTAN est comme suit. D'abord, au quartier général, le personnel militaire international présente des recommandations au comité militaire. Lorsque ce comité a atteint un consensus sur les mesures à prendre, il transmet, par l'entremise du personnel international, son rapport aux représentants nationaux permanents. Quand ceux-ci reçoivent le rapport, le processus de discussion et de consultation se répète à ce niveau « politique » jusqu'à l'obtention d'un consensus. Il va sans dire que les mesures finalement adoptées sont le résultat d'une décision politique et ont souvent peu en commun avec les recommandations du comité militaire.

De prime abord, ce processus qui, par sa nature, engage l'ensemble de l'OTAN à prendre les mesures militaires qui ont été arrêtées, comporte une foule de freins et de contrepoids et tout ce qui semble être nécessaire pour qu'il y ait une voie de sortie afin de renverser ou de modifier de telles décisions. Pourtant, une fois prises, ces décisions engagent les membres de l'OTAN et, en pratique, elles sont presque irrévocables. Ainsi se prennent les décisions à l'OTAN : toutes les nations membres sont dûment consultées, et les accords que l'on finit par conclure sont obtenus par « consentement commun ». Revenir sur ces accords ou différer leur application minerait sans doute tout le processus de consultation et d'obtention du consensus. De plus, les décisions portant sur les opérations hors zone sont généralement prises après très longues consultations et sont rarement rétractées, car, sur le plan diplomatique, elles sont délicates : des décisions prises par la suite les modifient, les renforcent ou augmentent leur portée.

Le résultat de ce processus est l'équivalent du fameux « J'y suis, j'y reste ». Bref, une fois engagée, l'OTAN ne fait jamais marche arrière. À partir du moment où elle déploie ses systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance, les décisions relatives aux opérations mènent invariablement à l'intensification de ses réactions à une crise donnée et, souvent, à un plus grand engagement politique, qui n'ont souvent pas grand-chose à voir avec l'accord originel sur la réaction à cette crise.



Le début des opérations hors zone : les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance et la première guerre du Golfe

Le 2 août 1990, les forces irakiennes ont envahi le Koweït. L'OTAN a d'abord réagi avec modération, mais de manière très significative. Quelques jours plus tard, au cours de ce que l'on appellera ensuite, dans les couloirs de l'OTAN, l'opération *Anchor Guard*, elle a envoyé un certain nombre d'aéronefs d'alerte et de surveillance dans l'est de la Turquie, soi-disant pour protéger la frontière

Un équipage multinational AWACS de l'OTAN lors de l'exercice *Maple Flag XXXIX* à Cold Lake, Alberta, le 18 mai 2006.

septentrionale d'un État membre. Par la suite, comme le note Franco Veltri dans son histoire des Forces alliées du Sud-Europe, « l'expression "hors zone", qui avait été taboue pendant des années lorsqu'il s'agissait de l'OTAN, est devenue un sujet de discussion ouverte sur le plan politique[7] ».

Dans les années qui ont suivi la fin de l'opération *Anchor Guard*, l'OTAN a qualifié d'« indirecte » sa participation à la première guerre du Golfe. En fait, selon Veltri, « l'OTAN en tant que telle n'a pas participé[8] » à cette guerre. Or, la réalité est très différente. Pour être précis, le second jour de la campagne aérienne, des aéronefs d'attaque américains, qui se dirigeaient vers leur cible en Irak, se sont branchés sur les fréquences de contrôle des aéronefs d'alerte et de surveillance de l'OTAN. Prenant une mesure historique et sans précédent, l'équipage de l'OTAN, qui effectuait une mission habituelle de surveillance et de signalement et qui se trouvait à moins de cent kilomètres de la frontière irakienne, a tout à coup assumé un rôle de soutien au combat, aidant les forces américaines à se déployer, transmettant confirmation des ordres de missions aériennes et soutenant les forces coalisées dans la mesure du possible. Ainsi, il a alerté un avion d'attaque qui, revenant de sa mission, allait entrer dans l'espace aérien de la Syrie[9].

Le fait que les équipages des aéronefs de l'OTAN aient reçu l'ordre de ne pas mentionner les activités de la coalition dans leurs rapports de mission[10] permet d'expliquer à la fois pourquoi la position officielle de l'OTAN a toujours été qu'elle n'a pas participé à la guerre, pourquoi les médias ont cru que c'était la vérité et comment cette fable a pu ensuite être reprise dans les comptes rendus historiques de l'OTAN. Or, si l'on s'en tient aux faits, l'histoire est très différente. De toute évidence, les équipages des aéronefs d'alerte et de surveillance de l'OTAN, menant des missions que l'on ne peut décrire que comme des missions de soutien au combat[11], sous couvert de l'opération *Anchor Guard*, et fort bien aidés par le personnel de l'OTAN basé au sol en Turquie, sont tous devenus des participants actifs dans la zone aérienne de ce qui a par la suite été baptisé l'opération *Desert Storm*[12].

« Cette force offrait la flexibilité, la capacité de survie, la versatilité et la fiabilité stratégiques requises; bref, c'était un multiplicateur sur mesure d'une force multinationale »

Les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance, le sommet de Rome et le nouveau concept stratégique de l'OTAN (1991)

Dix mois plus tard, en novembre 1991, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN réunis à Rome ont décidé « d'ouvrir un nouveau chapitre dans l'histoire de l'Alliance[13] » et ont approuvé un nouveau « concept stratégique qui mettait l'accent sur l'importance de la gestion de crise[14] » et selon lequel « les Alliés [...] pouvaient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des forces aux missions des Nations Unies[15] ».

Il était évident que l'OTAN était désormais préparée à réagir si la sécurité du monde était menacée. Grâce à sa force aéroportée d'alerte et de surveillance, elle disposait d'un moyen pouvant servir à remplir cette nouvelle fonction. Cette force offrait la flexibilité, la capacité de survie, la versatilité et la fiabilité stratégiques requises; bref, c'était un multiplicateur sur mesure d'une force multinationale[16]. Il ne manquait à l'OTAN que la légitimité nécessaire pour faire appel à une telle force. Les Nations Unies ne tarderaient pas à donner cette légitimité.

L'OTAN, la Commission pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et les Nations Unies

L'année 1991 a également vu les débuts de l'éclatement de la république yougoslave. En septembre, la guerre civile avait éclaté, et le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la première résolution (il y en aurait 118) portant sur l'ancienne Yougoslavie. Ces résolutions ont abouti, entre autres, à un « embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie[17] », à la création d'une force de protection des Nations Unies[18] et, le 30 mai 1992, à un embargo absolu, aérien, terrestre et maritime sur les transactions commerciales et financières et sur tout ce qui entrait au pays ou en sortait.

C'est dans le contexte de ce qui était devenu une crise aiguë dans les Balkans que l'OTAN a accepté, en juin 1992, « de soutenir au cas par cas [...] les activités de maintien de la paix sous la responsabilité de la Commission pour la sécurité et la coopération en Europe[19] » et, ce qui est peut-être plus significatif, a réitéré son « engagement à renforcer la capacité de cette organisation à prendre des mesures pour la paix[20] ». Il était évident que le saut avait été fait : l'alliance de défense régionale était devenue gestionnaire de crise géostratégique et elle possédait déjà ce dont elle avait principalement besoin afin d'« aider » la Commission pour la sécurité et la coopération en Europe : ses systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance.

Les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance de l'OTAN et les Balkans

Au cours des huit années suivantes, l'Alliance prendrait des dizaines de décisions cruciales qui l'amèneraient à assumer des roles totalement différents : observation, gestion de crise

Le secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer (au centre) à bord d'un aéronef AWACS, en conversation avec deux contrôleurs de la Luftwaffe, le 16 mars 2006.

et finalement imposition de la paix. Plus elle prenait de mesures politiques et militaires dans la région, plus les systèmes d'alerte et de surveillance étaient actifs. Parmi les jalons dans cette évolution, on compte :

L'opération de surveillance maritime. En juillet 1992, l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale ont lancé « une opération maritime coordonnée dans l'Adriatique pour vérifier si les résolutions des Nations Unies sur l'embargo contre la Yougoslavie étaient respectées[21] ». Cette mission « maritime » devait être exécutée par la Force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée et par d'autres moyens, si nécessaire[22]. Les autres moyens incluaient la surveillance par radar, 24 heures sur 24, de la mer Adriatique par la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN, qui devait comprendre les aéronefs anglais et français, respectivement les E-3D et les E-3F nouvellement commandés.

L'opération de surveillance aérienne. En septembre 1992, un avion de l'armée de l'air italienne qui apportait une aide humanitaire à Sarajevo a été abattu. À la suite de cet incident, les Nations Unies ont interdit les vols militaires autres que les leurs et ceux de l'OTAN dans l'espace aérien de la Bosnie[23]. La première réaction de l'OTAN a été d'interdire les vols au-dessus de la Bosnie et de faire appliquer cette mesure par des aéronefs d'alerte et de surveillance. Ensuite, afin d'optimiser la couverture radar des aéronefs survolant les montagnes de la Bosnie, une nouvelle aire de surveillance a été établie au-dessus de la partie orientale de l'Adriatique. Il s'agissait d'un autre précédent historique, puisque, pour la première fois, les aéronefs de détection lointaine de l'OTAN allaient au-delà de l'espace aérien de l'OTAN. Enfin, pour améliorer davantage la couverture radar à basse altitude, des représentants de l'OTAN se sont rendus à Budapest afin que la Hongrie, qui avait naguère signé le Pacte de Varsovie, autorise les aéronefs d'alerte et de surveillance de l'OTAN à survoler le pays[24]. Les négociations ont été très fructueuses, tout comme les pourparlers avec le gouvernement autrichien, qui a consenti à ce que les avions de l'OTAN survolent son territoire pour se rendre en Hongrie. Le 31 octobre commençaient, sans interruption aucune, les opérations de la force de détection lointaine dans l'espace aérien de la Hongrie. Il s'agissait d'opérations hors zone, menées bien au-delà des limites géographiques de l'OTAN.

L'opération *Maritime Guard* et *Sharp Guard*. En novembre 1992, les Nations Unies ont demandé de renforcer l'embargo maritime en arrêtant et en fouillant tous les navires suspects[25]. Cela a donné lieu à l'opération *Maritime Guard*, puis à l'opération *Sharp Guard*, les premières opérations de ce genre dans l'histoire de l'OTAN. La flotte aérienne et ses radars maritimes perfectionnés joueraient un rôle fondamental, fournissant aux navires de l'OTAN et de l'Union de l'Europe occidentale une surveillance maritime étendue, sans laquelle ils n'auraient pu mener à bien leur mission.

L'opération *Deny Flight*. Le 31 mars 1993, les aéronefs de l'OTAN et de la Force de protection des Nations Unies ont signalé que de nombreux avions militaires ne respectaient pas l'interdiction de pénétrer dans l'espace aérien de la Bosnie. Les Nations Unies ont alors interdit à tous les avions à voilure fixe et à voilure tournante de se rendre en Bosnie et ont autorisé la prise de « toutes mesures nécessaires[26] » pour faire respecter cette interdiction. Il est significatif que les Nations Unies ont rarement utilisé cette expression et que l'OTAN ne l'avait jamais employée auparavant. Deux semaines plus tard, l'OTAN a commencé à faire respecter cette interdiction, avec le concours de ses aéronefs d'alerte et de surveillance et de ses chasseurs. Cette opération est désormais connue sous le nom d'opération *Deny Flight*.

Le soutien apporté par l'OTAN dans les zones de sécurité des Nations Unies. Quelques jours après le début de l'opération *Deny Flight*, les Nations Unies ont reçu des rapports alarmants selon lesquels des unités paramilitaires serbes menaient toujours délibérément des attaques armées contre des civils innocents[27]. Les Nations Unies ont alors fait de Srebrenica une zone de sécurité et, trois semaines plus tard, ont créé d'autres zones de

sécurité à Sarajevo, Tuzla, Bihac, Gorazde et Zepa[28]. Puis, en juin 1993, elles ont autorisé l'OTAN à « prendre les mesures nécessaires, y compris le recours à la force[29] » pour aider leur force de protection dans les zones de sécurité. Les aéronefs d'alerte et de surveillance de l'OTAN ont alors joué de nouveau un rôle capital de soutien aux combats en s'assurant que les « mesures nécessaires » (un appui aérien rapproché) avaient été prises.

Le premier combat air-air de l'OTAN. Le 28 février 1994, les aéronefs d'alerte et de surveillance ont détecté, dans la zone interdite aux avions militaires, six avions d'assaut légers serbes bosniaques, des *Super Galeb*, qui allaient apparemment bombarder la ville de Novi Travnik, tenue par des musulmans. Ils ont immédiatement radioguidé des chasseurs à l'endroit où avaient été détectés les avions d'assaut et, conformément aux règles d'engagement, ils ont prévenu les équipages des *Galeb* qu'ils devaient « atterrir ou sortir de la zone interdite, sans quoi ils seraient attaqués[30] ». Les Serbes ne s'étant pas exécutés, quatre *Galeb* ont été abattus par quatre chasseurs moins de cinq minutes plus tard; les deux autres ont réussi à sortir de la zone interdite[31]. Ce fut sans aucun doute une journée historique pour l'OTAN. Des chasseurs effectuant une mission de l'OTAN sous le contrôle des aéronefs d'alerte et de surveillance avaient, pour la première fois, eu recours à une force létale pour faire respecter la zone interdite dans l'espace aérien de la Bosnie. Cette nouvelle a stupéfié l'Alliance, essentiellement parce que, au cours des 45 années de son existence, jamais l'OTAN n'avait fait usage d'une telle force. Et cela s'était produit hors zone.

Le premier combat air-sol de l'OTAN. La Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle a dû jouer un autre rôle crucial : commander les missions des chasseurs bombardiers qui aidaient la Force de protection des Nations Unies. L'OTAN a commencé à lancer des attaques air-sol en avril 1994, les observateurs militaires de la Force de protection des Nations Unies à Gorazde ayant demandé la protection aérienne de l'OTAN. Cette mission d'appui aérien rapproché s'est poursuivie en Bosnie l'année suivante.

L'OTAN lance une importante attaque aérienne sur un aérodrome serbe. En novembre 1994, des avions serbes bosniaques ont mené deux attaques dans la région de Bihac. Le 21 novembre, l'OTAN a riposté en bombardant l'aérodrome d'Udbina, situé en territoire croate contrôlé par les Serbes. Trente-neuf avions de combat et de soutien aux combats, tous sous le contrôle des aéronefs d'alerte et de surveillance de l'OTAN, ont participé à cette attaque. C'était la première attaque aérienne de ce genre dans l'histoire de l'OTAN[32].

L'OTAN va en guerre. Deux facteurs ont été à l'origine d'une autre décision historique de l'OTAN : le massacre à Srebrenica, en juillet 1995, de près de 8 000 hommes et garçons serbes qui n'étaient pas armés[33] et, le 28 août 1995, le bombardement d'un marché à Sarajevo, deux zones de sécurité des Nations Unies. Bien que l'on n'ait pas pu prouver qui avait lancé les mortiers sur le marché de Sarajevo, les Serbes bosniaques ont été jugés responsables. Ils n'avaient pas respecté l'ordre des Nations Unies de rester à au moins vingt kilomètres des zones de sécurité (ils avaient occupé Zepa et Srebrenica au cours des mois précédents). L'OTAN et la Force de protection des Nations Unies « ont conjointement donné l'ordre de lancer l'opération *Deliberate Force*[34] ». Fait étonnant, la campagne aérienne n'a duré que 11 jours, sans compter les 4 jours d'interruption (du 30 août au 4 septembre 1995), afin de laisser aux Serbes un délai de 48 heures pour obtempérer. Ils ne l'ont pas fait, et les bombardements ont repris. Les avions de l'OTAN, sous la direction de la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle, ont exécuté plus de 3 500 missions et ont lancé plus de 1 000 bombes sur près de 350 cibles différentes. Ainsi, pendant deux semaines, l'OTAN est allée en guerre. Les combats terminés, les zones de sécurité n'étaient plus menacées ni attaquées.

L'imposition de la paix en Bosnie. Après l'opération *Deliberate Force* et les offensives militaires des Croates et des Croates bosniaques, les forces paramilitaires des Serbes bosniaques étaient extrêmement affaiblies. Le 21 novembre 1995, à Dayton, en Ohio, « les dirigeants de la Bosnie, de la Serbie et de la Croatie ont convenu de mettre fin à la guerre[35] ». Les opérations *Deny Flight* ont cessé le 20 décembre : après 970 jours, les opérations aériennes de l'OTAN pour maintenir la paix étaient enfin terminées. Dans son article publié en 2005, « Crossing the Rubicon », Ryan C. Hendrickson déclare que l'opération *Deliberate Force* a définitivement clos le débat sur la question « hors zone », qui n'avait pas cessé d'être à l'ordre du jour à l'OTAN depuis la fin de la guerre froide[36]. Le Rubicon une fois franchi, s'ouvrait pour l'OTAN une nouvelle ère de rétablissement, d'imposition et de maintien de la paix. L'Alliance ne serait plus en butte aux railleries disant que, si elle n'allait pas hors zone, elle n'irait nulle part[37].

archives de l'OTAN

La Force de mise en œuvre et la Force de stabilisation de l'OTAN. Cette nouvelle ère a débuté là où l'ancienne s'était terminée, en Bosnie. À ce moment-là, l'OTAN dirigeait une force importante de mise en œuvre, soutenue par des aéronefs d'alerte et de surveillance, et avait affecté une flotte de chasseurs à une nouvelle mission, l'opération *Decisive Endeavor,* conçue pour lui assurer la domination aérienne dans les Balkans. Toutefois, malgré les attentes les plus optimistes, la Force de mise en œuvre, qui avait terminé sa mission moins d'un an plus tard, a été remplacée par la Force de stabilisation. Ses aéronefs allaient donc être affectés à l'opération *Deliberate Guard* et, 18 mois plus tard, à l'opération *Deliberate Forge.* Si l'OTAN se retirait des Balkans à un rythme *accéléré,* ses activités hors zone allaient considérablement *augmenter.*

« en seulement dix ans, l'OTAN, qui avait été une organisation de défense statique, insulaire et centrée sur elle-même, s'était complètement transformée et était devenue le joueur géopolitique qu'elle est aujourd'hui »

L'OTAN repart en guerre. En 1998, le conflit entre les forces militaires et policières serbes et les forces albanaises du Kosovo avait causé la mort de plus de 1 500 Albanais du Kosovo et « forcé 400 000 personnes à quitter leur domicile[38] ». Tout était prêt pour une autre intervention de l'OTAN, cette fois au Kosovo. En novembre, après leur arrivée, les observateurs du cessez-le-feu envoyés par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont été menacés. L'OTAN a dû lancer une autre mission hors zone, la Force d'extraction au Kosovo. Elle a aussi entrepris une « mission de vérification aérienne » au Kosovo, soutenue par diverses plateformes de surveillance aéroportées, dont des U2, des drones et, naturellement, des aéronefs d'alerte et de surveillance. En mars 1999, les observateurs, qui ne pouvaient plus s'acquitter de leur tâche, se sont retirés. À leur départ, les Serbes ont lancé une nouvelle offensive terrestre. Le président Milosevic se montrait toujours sourd aux appels qui lui étaient adressés. Devant cette intransigeance, l'OTAN a lancé, le 24 mars 1999, l'opération *Allied Force,* une démonstration de « puissance aérienne coercitive[39] » faite selon les règles. « Une force redoutable de [plus de 900] avions de l'OTAN [...] venant de 14 nations et de plus de 40 bases a exécuté plus de 38 000 missions [dont des milliers] ont été menées dans le cadre d'un solide système de défense aérienne intégrée [qui a lancé plus de 600 missiles sol-air][40]. » Une fois de plus, ce sont surtout les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance qui ont géré toute cette force. Malgré de mauvaises conditions météorologiques durant la campagne aérienne, qui a duré plus de 78 jours, les avions de l'Alliance ont exécuté au moins dix fois plus de missions qu'en Bosnie, quatre ans plus tôt. L'écrasante puissance aérienne de l'OTAN a fini par vaincre la Serbie. En outre, la campagne aérienne avait atteint son objectif principal, le retrait total des forces de sécurité yougoslaves du Kosovo, qui s'est fait sans le déploiement au sol d'un seul soldat de l'OTAN.

Le sommet de Washington en 1999 et le nouveau concept stratégique de l'OTAN

Au milieu de la guerre avec la Serbie, les dirigeants de l'OTAN se sont réunis à Washington pour célébrer le 50e anniversaire de l'organisme et pour s'entendre sur un nouveau concept stratégique, qui incluait des changements radicaux au *modus operandi* habituel. L'Alliance avait la ferme intention de « contribuer à la prévention efficace des conflits et [de] s'engager activement dans la gestion des crises, y compris dans les opérations de réponse aux crises[41] ». En outre, d'après le document, il était très clair que le rayon d'action ne serait pas limité : « La sécurité de l'Alliance doit aussi s'envisager dans un contexte global, [notamment en tenant compte des risques posés par] des actes relevant du terrorisme, du sabotage et du crime organisé et par la rupture des approvisionnements en ressources vitales[42]. »

Le message adressé au président Milosevic et à d'autres était clair : l'OTAN était encore plus résolue qu'auparavant et, au XXIe siècle, bien qu'ayant une philosophie *régionale,* elle aurait une action *mondiale.* Bref, on ne pouvait plus la menacer impunément, même de très loin, son cadre n'étant plus celui de la légitime défense et de l'isolationnisme européen.

Les opérations hors zone de l'OTAN après 1999 : la sécurité dans le monde

La campagne aérienne en Serbie est terminée depuis longtemps, mais l'OTAN poursuit des opérations hors zone au Kosovo, au Soudan et, bien sûr, en Afghanistan. Elle est déployée à près de 3 000 kilomètres de sa frontière la plus proche, où elle dirige la Force internationale d'assistance à la sécurité dans le cadre de sa première et de sa plus importante opération terrestre à l'extérieur de l'Europe. Comme le note succinctement un spécialiste de l'OTAN, « l'engagement opérationnel de l'OTAN en Afghanistan a vraiment et irrévocablement poussé l'Alliance à mener des opérations bien au-delà de son habituel centre de gravité euro-atlantique[43] ». Ainsi, en seulement dix ans, l'OTAN, qui avait été une organisation de défense statique, insulaire et centrée sur elle-même, s'était complètement transformée et était devenue le joueur géopolitique qu'elle est aujourd'hui. Si l'on estime que sa force aéroportée de détection lointaine a été l'instrument principal d'un changement stratégique aussi profond et a fait des opérations hors zone la norme plutôt que l'exception, il vaut la peine d'envisager brièvement le rôle futur des systèmes d'alerte et de surveillance et de se pencher sur ce que ces systèmes amèneront l'OTAN à faire.

photo de l'OTAN

Un aéronef de détection lointaine au-dessus des chutes du Niagara lors d'une visite de l'AWACS de l'OTAN au Canada.

- au Soudan
- en Irak
- au Moyen-Orient
- dans la péninsule coréenne
- en Asie du Sud-Est
- en Extrême-Orient
- dans le sud de la Méditerranée
- pour des missions humanitaires.

En résumé, à une époque où l'OTAN cherchait désespérément à redéfinir sa raison d'être, sa force de détection lointaine était prête à appliquer, d'une manière inoffensive, une nouvelle doctrine d'opérations hors zone. Cette force a été le catalyseur qui a incité l'Alliance à assumer ses nouvelles responsabilités sur la scène internationale. Comme elle a été utilisée graduellement, les États membres de l'OTAN qui hésitaient à autoriser de telles missions ont été amenés peu à peu à les accepter, puis à avaliser des déploiements plus lointains et, enfin, à autoriser des opérations musclées pour soutenir les Nations Unies.

Les diverses opérations hors zone menées entre 1990 et 1999 par la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN sont à l'origine de cette remarquable transformation institutionnelle. Depuis la participation bien occultée de l'OTAN à la première guerre du Golfe jusqu'à son soutien aux embargos aériens et maritimes contre l'ancienne république de Yougoslavie, depuis le contrôle des chasseurs en vue de faire appliquer l'interdiction de survol de la Bosnie jusqu'à la gestion des bombardements aériens et de la campagne aérienne en Bosnie, depuis la Force de mise en œuvre et la Force de stabilisation jusqu'à la guerre aérienne contre la Serbie, les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance ont été un élément crucial des décisions politico-militaires de l'OTAN à toutes les étapes. De plus, dans chaque cas, l'élargissement des tâches assignées à ces systèmes a toujours été le prélude à l'intensification des opérations ou à un changement important dans les mesures prises par l'OTAN en réaction aux crises. L'utilisation de ces systèmes dans les années 1990 pour des tâches de plus en plus diverses et intenses a permis de mettre en pratique le concept d'opérations hors zone et a rendu cette doctrine crédible et acceptable.

Les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance de l'OTAN : *Quo Vadis?*

Les systèmes d'alerte et de surveillance continueront à aider l'OTAN à gérer des crises en fournissant tout l'éventail des options politico-militaires, dont, pour n'en nommer que quelques-unes, la présence avancée, la démonstration de force, le soutien aux blocus maritimes ou aériens, l'application des interdictions de vol dans certaines zones, les opérations contre-terroristes, la gestion des opérations aériennes interarmées et interalliées, y compris l'appui aérien rapproché, le commandement des opérations aériennes de recherche et de sauvetage lors des combats, le soutien aux opérations d'évacuation des non-combattants et le soutien aux ponts aériens humanitaires.

Par ailleurs, l'OTAN a déjà commencé à préparer un concept stratégique révisé, qui prend mieux en compte les menaces pesant sur elle et sur son nouveau centre d'attention : la sécurité du monde. Bien que le secrétaire général ne voie pas le besoin d'établir « un OTAN mondial », il admet la nécessité d'une alliance qui défend ses membres contre des « menaces planétaires[44] ». Dans ce contexte et vu l'utilisation de la force de détection lointaine au cours des quinze dernières années, l'OTAN pourrait déployer, durant la prochaine décennie, ses systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance dans les régions suivantes :

- en Ukraine
- dans le golfe Persique

« Cette force a été le catalyseur qui a incité l'Alliance à assumer ses nouvelles responsabilités sur la scène internationale »

Conclusion

Les systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance *étaient* et *demeurent* le principal instrument de l'Alliance pour réagir concrètement à une crise. Quoique les autres moyens dont dispose l'OTAN jouent un rôle important, pas un d'entre eux ne possède la capacité de ces systèmes à réagir immédiatement ou à être stationnés n'importe où dans la zone euro-atlantique quelques heures après en avoir reçu l'ordre. À quelques exceptions près, on peut conclure que, pour l'OTAN, « pas de systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance » en situation de crise signifie probablement « pas d'opérations hors zone ». L'histoire a néanmoins montré que, suivant le scénario habituel du « premier entré, dernier sorti », une fois que l'Alliance recourt aux systèmes aéroportés, ceux-ci pourraient être mis à contribution pendant des années avant que leur mission ne soit profondément révisée ou terminée.

Puisque les aéronefs d'alerte et de surveillance peuvent se rendre presque n'importe où dans le monde, la seule limite aux prochaines opérations de l'OTAN en cas de crise est celle de notre imagination. La question de savoir ce qui est « à la porte » de l'OTAN devient alors discutable et surtout non pertinente.

En dépit de la multitude de tâches militaires que peuvent effectuer les équipages des aéronefs d'alerte et de surveillance et leurs capteurs électroniques perfectionnés, la conclusion fondamentale tirée des opérations hors zone durant les années 1990 est que la Force aéroportée de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN était et demeure essentiellement un instrument politique, dont les actions illustrent le pragmatisme et la volonté politique collective de 16, puis de 19, et maintenant de 26 États souverains. Les systèmes aéroportés n'étant pas perçus comme une force déstabilisante et ayant toujours été jugés inoffensifs et non menaçants, les instances supérieures de l'OTAN ont envisagé de les employer comme instruments politiques d'abord, et seulement ensuite comme instruments militaires.

Comme ces systèmes sont apparemment inoffensifs et ne posent pas de danger sur le plan politique, ils sont devenus *de facto* la pierre angulaire de toutes les opérations hors zone de l'OTAN dans les années 1990. Sans eux, beaucoup d'États membres qui, au départ, s'étaient opposés à cette doctrine, n'auraient peut-être jamais pu dominer leur résistance à ce changement d'orientation radical en matière de sécurité collective.

photo de l'OTAN

La force de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN : *quo vadis*?

Dans les dix prochaines années, les opérations de *gestion* de crise ou de *réaction* aux crises ne seront pas seulement l'une des tâches fondamentales de l'OTAN, elles seront sans doute la tâche qui préoccupera l'Alliance. En tant qu'élément clé de la nouvelle force d'intervention, les systèmes aéroportés continueront probablement à jouer un rôle central dans les opérations hors zone, surtout parce que c'est la capacité que l'OTAN peut déployer le plus rapidement et parce que la nouvelle force de détection lointaine peut, grâce au ravitaillement en vol, se déployer dans le monde entier. Par conséquent, les dirigeants de l'OTAN dépendront d'elle dès le début d'une crise.

Finalement, si l'on songe aux débuts fragiles des systèmes aéroportés d'alerte et de surveillance de l'OTAN, il y a 30 ans, il était presque inconcevable que ce programme controversé devienne un jour le principal instrument de réaction aux crises. Cela dit, il y a lieu de noter que la « politique du compromis », qui a d'abord donné la vie à ces systèmes, possédait le même code génétique que l'actuelle politique de consensus. C'est pourquoi, l'institution étant totalement transformée et ses forces étant dispersées sur quatre continents, seul le temps dira si le paradigme des années 1990 – l'exercice de la diplomatie par l'intermédiaire des systèmes d'alerte et de surveillance – peut s'appliquer à long terme et avec autant de bonheur à l'ère de l'après 11 septembre 2001. Si Arnold Tessmer a raison et que « des visionnaires tiennent la barre de l'Alliance de l'Atlantique Nord[45] », il y a de fortes chances pour que, dans un avenir prévisible, les systèmes d'alerte et de surveillance continuent à jouer efficacement leur rôle central dans les opérations hors zone de l'OTAN.

RMC

NOTES

1. Peter Grier, « A Quarter Century of AWACS », *Air Force Magazine*, vol. 85, n° 3, mars 2002, p. 3.
2. Communiqué définitif, DCMC en session ministérielle, les 10 et 11 juin 1976, paragraphe 9.
3. Arnold Lee Tessmer, *Politics of Compromise: NATO and AWACS*, National Defense University Press, Washington, 1988, p. 90.
4. *Ibid.*, p. xiii.
5. *Ibid.*, p. xiii.
6. L'un d'entre eux a été gravement endommagé en décollant d'Aktion, en Grèce, le 14 juillet 1996.
7. Franco Veltri, « AFSOUTH, 1951-2004: Over Fifty Years Working for Peace and Stability », <http://www.afsouth.nato.int/archives/history.htm>.
8. *Ibid.*
9. Major Phil Riley (FC), « In the Shadow of the Storm: A Collection of Writings by Canadian Air Weapons Controllers from NAB Geilenkirchen from the Time of Iraq's Invasion of Kuwait to the End of the Gulf War Aug 90 – Mar 91 », textes réunis par le capitaine Bev Ellaschuk (FC), janvier 1992. Voir aussi les écrits du capitaine Jim McLean (FC).
10. *Ibid.*, voir les écrits du major Marsh Simpson (FC).
11. *Ibid.*, voir les écrits du capitaine Perry Paul (FC).
12. *Ibid.*, voir les écrits du major Bill Veenhof (FC).
13. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « The Alliance's New Strategic Concept », 1991, paragraphe 41, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>.
14. *Ibid.*
15. *Ibid.*
16. Général John R. Galvin, « From Immediate Defence Towards Long-Term Stability », *NATO Review*, vol. 39, n° 6, décembre 1991, p. 14-18.
17. Résolution 713 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 25 septembre 1991, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1991/cs91.htm>.
18. Résolution 743 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 21 février 1992, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1992/cs92.htm>.
19. Communiqué définitif, réunion ministérielle, Oslo, le 4 juin 1992, paragraphe 11, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920604a.htm>.
20. *Ibid.*
21. Résolution 757 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 30 mai 1992, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1992/cs92.htm>.
22. Commentaire sur les opérations maritimes de l'OTAN, session ministérielle, Helsinki, le 10 juillet 1992, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c920710a.htm>.
23. Résolution 781 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 9 octobre 1992, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1992/cs92.htm>.
24. L'équipe était dirigée par le commandant d'esc·dre des opérations E-3A, le colonel Csaba Hezsely (FC), qui, le hasard faisant bien les choses, parlait hongrois couramment.
25. Résolution 787 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 16 novembre 1992, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1992/cs92.htm>.
26. Résolution 816 du Conseil · sécurité des Nations Unies, en date du 31 mars 1993, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/cs93.htm>.
27. Résolution 819 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 16 avril 1993, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/cs93.htm>.
28. Résolution 824 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 6 mai 1993, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/cs93.htm>.
29. Résolution 836 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en date du 4 juin 1993, <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/cs93.htm>.
30. Opération *Deny Flight*, Forces alliées du Sud-Europe, fiches de renseignements, le 18 juillet 2003, <http://www.afsouth.nato.int/operations/DenyFlight/DenyFlightFactSheet.htm>.
31. Craig Covault, « AWACS, Command Chain Key to NATO Shootdown », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 140, n° 10, le 7 mars 1994, p. 25.
32. Michael O. Beale, *Bombs Over Bosnia: The Role of Airpower in Bosnia-Herzegovina*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, juin 1996.
33. Ryan C. Hendrickson, « Crossing the Rubicon », *NATO Review*, n° 3, août 2005.
34. Beale, *op. cit.*
35. Derek Chollet et Bennett Freeman, « The Secret History of Dayton: U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995 », *National Security Archive Electronic Briefing Book No. 171*, le 21 novembre 2005.
36. Hendrickson, *op. cit.*
37. *Ibid.*
38. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « NATO's Role in Relation to the Conflict in Kosovo », *NATO Historical Overview*, le 15 juillet 1999, <http://www.nato.int/kosovo/history.htm>.
39. Joel Hayward, « NATO's War in the Balkans: A Preliminary Analysis », *New Zealand Army Journal*, n° 21, juillet 1999, p. 1-17.
40. Veltri, *op. cit.*
41. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *OTAN Hebdo*, Semaine du 21-27 avril 1999, <http://www.nato.int/docu/update/1999/0421f.htm>.
42. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Le concept stratégique de l'Alliance*, le 23 avril 1999, paragraphe 10, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>.
43. Diego A. Ruiz Palmer, « The Enduring Influence of Operations on NATO's Transformation », *NATO Review*, hiver 2006.
44. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, « Global NATO: Overdue or Overstretch? », *Security & Defence Agenda*, Bruxelles, le 6 novembre 2006.
45. Tessmer, p. 157.

photo USASOC

Des membres des Forces spéciales des États-Unis empruntant un mode de transport ancien en Afghanistan.

QU'ON LES AIME OU QU'ON LES DÉTESTE, IL FAUT APPRENDRE À VIVRE AVEC LES ÉLITES

par Bernd Horn

Introduction

Rien de tel que le concept d'individu ou de groupe privilégié pour susciter des débats émotifs dans nos démocraties occidentales. Collectivement, nous tirons une grande *fierté*, peut-être fondée sur une *illusion*, de vivre dans une société égalitaire qui adhère à cette notion irréfutable que tous les êtres humains sont nés égaux. L'élitisme a comme effet immédiat de réduire à néant cette illusion. Le terme même évoque des notions de favoritisme, de privilège et de supériorité et des normes qui restent hors d'atteinte pour la plupart des gens, ce qui suscite des angoisses existentielles.

L'institution militaire n'est en rien différente. Toutes les institutions militaires affichent le même mépris envers les élites que le reste de la société. Le brigadier-général R. G. Thériault, un ancien commandant du Régiment aéroporté, a remarqué que, dans la société canadienne, il est mal vu de constituer un groupe qui est favorisé par rapport à d'autres[1]. Cette observation ne s'appliquait pas qu'au Canada. Thomas Adams, un ancien directeur du renseignement et des opérations spéciales au U.S. Army Peacekeeping Institute, écrivait que « les forces armées américaines, en particulier l'armée de terre, se méfient depuis longtemps de tout le concept des unités d'élite en vertu du principe général selon lequel ce genre d'organisation n'a pas sa place dans les forces armées d'une démocratie[2] ». Selon le professeur d'histoire Martin Kitchen, « la seule mention de la notion d'élite militaire suffit à déclencher des signaux d'alarme chez les esprits démocratiques sensibles[3] ».

Dans les forces armées, les élites sont souvent considérées comme un élément particulièrement controversé et coûteux en ressources. On les accuse de déroger au protocole et au décorum militaires et de n'obéir qu'à leurs propres règles. Leur statut privilégié, qui inclut une solde plus élevée, un accès simplifié à la chaîne de commandement, une attention particulière, des ressources considérables ainsi qu'une tenue, des insignes, un équipement et un entraînement qui leur sont propres, va à contre-courant d'une organisation traditionnelle très hiérarchisée qui s'enorgueillit de l'uniformité, de la normalisation et du respect rigoureux des normes, des valeurs et des traditions militaires.

Pourtant, malgré ce mépris affiché, les élites existent bel et bien dans la société et au sein des forces armées. Paradoxalement, la société comme les forces armées favorisent et appuient activement la constitution des élites. Certaines, comme les élites politiques, intellectuelles et d'affaires attirent peu d'attention à cause d'une certaine apathie et, surtout, de la conscience qu'il faut bien que quelqu'un prenne les décisions et fasse tourner les sphères politique et économique dans une démocratie capitaliste occidentale qui se veut prospère. Habituellement, ce n'est que devant

Le colonel Bernd Horn, O.M.M., C.D., Ph. D., *est officier d'infanterie, chercheur éminent et ancien directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes. Il est actuellement commandant adjoint au Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada.*

un scandale ou un échec d'envergure que le public s'enflamme et se mobilise contre la notion de privilège excessif. Inversement, d'autres élites, comme celles du spectacle et du sport, sont vivement encouragées et appuyées. En fait, de grands secteurs de la population demeurent suspendus à chacun des mots, des comportements ou des modes que les membres de ces élites prononcent, affichent ou représentent. Pour beaucoup de grandes vedettes du spectacle ou du sport, la fascination de la société à leur endroit a fini par leur conférer un statut se rapprochant de celui d'idole.

« Toutes les institutions militaires affichent le même mépris envers les élites que le reste de la société »

Un phénomène semblable se produit au sein des forces armées. Malgré le mépris et la résistance que les forces armées ont manifestés traditionnellement face à la notion d'élitisme, les élites militaires ont toujours existé. On est en droit de se demander comment un tel paradoxe peut être possible. À l'évidence, qu'on les aime ou qu'on les déteste, il doit y avoir une raison. Collectivement, en tant que membres des forces armées, nous n'avons pas seulement appris à vivre avec les élites, mais nous avons également favorisé activement leur existence.

Qu'est-ce que l'élitisme?

Avant d'examiner pourquoi nous avons appris à composer avec les élites, il faut d'abord définir en quoi consiste exactement une *élite*. Le terme est souvent employé, le plus souvent à tort, par la presse, le public et les militaires eux-mêmes. C'est un mot rempli d'émotion, qui comporte souvent une connotation négative. Il n'est donc pas difficile de saisir pourquoi le concept d'élitisme suscite souvent l'hostilité. L'analyste militaire et auteur Tom Clancy a fait remarquer que « comme toujours, ceux qui osent s'élever au-dessus de la masse et se distinguer provoquent l'envie et le ressentiment[4] ». De même, l'élitisme, comme l'a reconnu un ancien membre d'une unité d'élite, « est improductif et vous éloigne des autres[5] ».

Le terme *élite* a habituellement quelque chose d'exclusif et désigne « une classe ou un groupe possédant la richesse, le pouvoir et le prestige[6] ». Cette définition sous-entend que les élites sont formées de personnes ou de groupes qui se trouvent aux échelons supérieurs d'une hiérarchie et qui ont normalement plus de pouvoir, d'influence, de mobilité, de statut et de prestige que les autres personnes ou groupes des échelons inférieurs[7]. Dans son sens premier, le terme *élite* désigne « les membres d'un groupe qui ont été sélectionnés avec le plus grand soin[8] ».

On distingue généralement quatre principaux types d'élites. Le premier est l'aristocratie ou tout autre groupe qui jouit de privilèges particuliers de nature héréditaire. Il s'agit essentiellement d'une élite déterminée par le *droit du sang*. Le deuxième type est une élite qui découle du *mérite*, ce qui inclut l'élite intellectuelle (c'est-à-dire universitaire, médicale ou scientifique) de même qu'une version plus contemporaine qui comprend les vedettes du sport et du spectacle. Bref, il est constitué de personnes dont les mérites et les qualités sont exceptionnels aux *yeux de la société*. Le troisième type est l'élite *fonctionnelle*, qui est constituée de personnes occupant des postes essentiels à la bonne marche de la société. Cette élite bureaucratique regroupe des fonctionnaires occupant des postes clés et peut également inclure une élite militaire. En dernier lieu, il y a l'élite du *pouvoir*. Cette catégorie est constituée des personnes qui détiennent et exercent un pouvoir politique ou économique. Ce groupe a évolué pour inclure l'élite culturelle contemporaine, c'est-à-dire les personnes (généralement investies, aussi, d'un pouvoir politique et économique) en mesure d'influer sur le débat public dans des domaines comme l'environnement ou les questions sociales.

Des membres du Long Range Desert Group, mieux connus sous le nom de Rats du désert, en Afrique du nord en 1942.

Toutes les élites ont en commun un certain nombre de caractéristiques. Les sociologues et les politicologues ont longtemps défini les élites comme une minorité homogène détenant un pouvoir décisionnel au sein d'un groupe ou d'une société. Ils notent encore que la force principale d'une élite réside dans son autonomie et sa cohésion, lesquelles découlent du caractère exclusif que sauvegardent des critères d'admission rigoureux sous une forme ou une autre. En outre, l'élite est très homogène et tend à s'autorégénérer[9]. Bref, le terme *élite* évoque une minorité fermée à l'intérieur d'un groupe ou d'une société qui jouit d'un statut ou d'un privilège particulier. Traditionnellement, cette notion renvoie aux personnes ayant un

> « la force principale d'une élite réside dans son autonomie et sa cohésion »

pouvoir politique, administratif ou économique au sein d'une société[10]. En termes simples, « les élites sont considérées comme les personnes qui, dans une société, "prennent les décisions" et dont le pouvoir n'est soumis à l'autorité d'aucun autre organe de la société[11] ».

De plus, les élites (ou les minorités au pouvoir) sont ordinairement constituées de telle sorte que leurs membres se distinguent de la masse par des qualités qui leur procurent une certaine supériorité matérielle, intellectuelle ou même morale; il peut aussi s'agir des héritiers de personnes possédant ces qualités[12]. Pour certains, cela signifie que les élites peuvent être considérées comme telles parce qu'elles sont « la seule source de valeurs dans la société ou qu'elles constituent dans la collectivité la force d'intégration sans laquelle celle-ci pourrait s'effondrer[13] ».

L'étude de 1965 du sociologue John Porter sur les élites du Canada, *The Vertical Mosaic*, montre qu'au Canada l'élite politique et économique *traditionnelle* représentait à l'époque moins de 10 p. 100 de la population et qu'elle était presque exclusivement blanche, de langue anglaise et protestante. Elle révèle en outre que ses membres fréquentaient tous les mêmes écoles, qu'ils appartenaient aux mêmes cercles sportifs et qu'ils siégeaient aux mêmes conseils d'administration d'un grand nombre d'entreprises et de comités. De plus, leurs activités sociales, leurs mariages et leurs affaires sortaient rarement de leur milieu[14].

Même si les principes fondamentaux de l'élitisme, à savoir l'autonomie et l'exclusivité, n'ont pas changé depuis la publication de *The Vertical Mosaic*, la composition des élites au sein de la société, elle, a changé. Les nouvelles élites sont maintenant définies comme étant celles qui dirigent les mouvements internationaux de l'argent et de l'information, qui président les fondations philanthropiques et les établissements d'enseignement supérieur et qui gèrent les instruments de la production culturelle. Au sein de cette nouvelle élite, le terme est souvent synonyme de personnes « qui réussissent très bien[15] ». Les nouvelles élites sont « beaucoup plus cosmopolites [...] nomades et mobiles que celles qui les ont précédées[16] ».

L'élite militaire

Mis à part cet aperçu général, le concept d'une élite militaire, du moins pour les sociologues et les politicologues, était *traditionnellement* axé sur la capacité d'influer sur la *vie politique* d'une société. Par exemple, l'armée prussienne a joué un rôle clé dans la formation de l'État qu'elle a structuré d'une façon qui rappelle le système de castes[17]. Manifestement, dans le cas des élites militaires, à partir du XX^{e} siècle, la question de l'élitisme ne tourne pas nécessairement autour du pouvoir culturel, économique ou politique. Le plus souvent, il concerne les relations d'un groupe donné à l'intérieur de sa *propre* institution.

Quoi qu'il en soit, toute la question de ce qu'il convient d'appeler une élite militaire n'est pas aussi claire que ne le croient la plupart des gens. Parce que cette notion est mal comprise, le terme est souvent utilisé incorrectement par la presse, par le public ainsi que par le personnel militaire. En effet, divers groupes, notamment les sous-mariniers, les techniciens en recherche et sauvetage, les parachutistes, les pilotes de chasse, certaines unités des armes de combat et même la police militaire, pour ne nommer que ceux-là, ont été qualifiés d'élites.

Pourtant, cela n'a rien de surprenant lorsque l'on considère la multitude de concepts utilisés pour définir ou expliquer l'expression *élite militaire*. Par exemple, le célèbre auteur James Jones était d'avis qu'« une unité d'élite n'est une élite que lorsque la majorité de ses membres s'estiment déjà morts[18] ». Il est évident qu'il parlait de l'élitisme comme d'un « fol espoir » militaire, la force qui est utilisée en dernier ou comme *seul* recours. Un vétéran algérien de la Légion étrangère, bien au fait du sentiment de ses pairs, partageait aussi ce point de vue. « Nous étions l'élite, affirma-t-il, parce que nous étions prêts à obéir, à combattre et à mourir[19]. » Cette figure romantique est souvent utilisée par les médias pour présenter au public une image hollywoodienne stéréotypée des élites militaires, laquelle tourne autour du concept selon lequel « les unités d'élite ont besoin de soldats qui peuvent faire abstraction de la douleur et de l'épuisement, manger à peu près tout ce qui pousse ou qui rampe et poursuivre le combat peu importe le danger[20] ».

Pour d'autres, l'élitisme militaire est une question de *commandement*. D'après le général français de la Seconde Guerre mondiale Ducournau, « il y a des soldats moyens commandés par des chefs d'élite[21] ». Selon sa définition, l'élitisme est une qualité imposée d'en haut par un petit groupe d'officiers compétents et très bien entraînés. De même, dans son étude des forces israéliennes, Eva Etzioni-Halevy définit l'élite militaire comme étant composée « des officiers les plus élevés en grade, c'est-à-dire d'un grade égal ou supérieur à celui de colonel[22] ».

Collection de la RMC

Les forces aériennes ont aussi eu leurs unités d'élite, telles que l'escadron 617 Dambuster du commandement des bombardiers de la Seconde guerre. Parmi les membres de cette unité que l'on peut voir sur cette photo se trouvent (en avant à gauche) Donald Arthur MacLean et (au centre) le commandant de l'escadron « Big Joe » McCarthy.

Suivant une perspective complètement différente, un analyste militaire de Toffler Associates, Richard Szafranski, a affirmé que « l'élite désigne des personnes et des forces choisies, organisées, entraînées et équipées de manière à s'adapter rapidement à des circonstances changeantes ou imprévues et même à les modifier[23] ». Son opinion vise au fond des personnes ou des organisations qui sont dotées de facultés supérieures pour ce qui est de l'intelligence, des capacités et de l'aptitude à prendre des décisions et qui sont capables de maîtriser leur propre destin.

photo 1-2007-019-002 du MDN

Dans un registre différent, l'ancien policier militaire devenu auteur, Roger Beaumont, estime que les élites militaires sont des organisations relativement exemptées des exigences administratives et disciplinaires ordinaires, qui n'admettent bien souvent que les membres ayant réussi une épreuve ou une *initiation* et qui exigent d'eux de tolérer la douleur ou le danger afin de pouvoir se consacrer par la suite à un rôle dangereux[24]. De façon quelque peu semblable, l'auteur français Gilles Perrault insiste sur le fait que les élites militaires sont comme des sectes ayant des rites spéciaux, un langage ou un vocabulaire spécialisé qui inclut des mots de passe, leurs propres apôtres et martyrs et un uniforme distinct. Il ajoute que les élites ont une vision du monde simple et bien définie : il y a ceux qui font partie du groupe et tous les autres qui en sont exclus[25].

Eliot Cohen, professeur réputé, a élaboré des critères précis pour définir les unités militaires d'élite. « D'abord, affirme-t-il, une unité devient une unité d'élite lorsqu'elle est sans cesse chargée d'exécuter des missions spéciales ou inhabituelles, en particulier des missions qui sont ou semblent très dangereuses. » Pour cette raison, insiste-t-il, « les unités aéroportées sont depuis longtemps considérées comme des unités d'élite, puisque le saut en parachute est une façon particulièrement dangereuse d'engager le combat ». Son deuxième critère se fonde sur la prémisse que les unités d'élite accomplissent des missions qui « exigent seulement quelques hommes répondant à des normes élevées d'entraînement et, surtout, d'endurance physique ». Enfin, soutient-il, « une unité devient une unité d'élite seulement lorsqu'elle a acquis une réputation, justifiée ou non, de bravoure et de succès[26] ».

Pour le stratège Colin Gray, la désignation *d'élite* s'applique directement aux *normes de sélection* et non à l'*activité* pour laquelle les soldats ont été sélectionnés[27]. À l'inverse, l'historien militaire Douglas Porch a utilisé des *mesures de rendement classiques* pour déterminer le statut d'élite. Il s'est fondé, en conséquence, sur des repères tels que « les réalisations sur le champ de bataille, la compétence militaire ou des fonctions militaires spécialisées[28] ». De même, pour Eric Morris, un autre historien militaire, les unités se voient accorder le statut d'élite du fait « qu'elles doivent rivaliser de prouesse et d'adresse militaire d'un calibre supérieur à celui des bataillons de type plus classique[29] ». C'est ce qui semble le point de vue le plus commun. Selon Tom Clancy :

> *Il n'y a pas que les armes qui comptent mais aussi l'habileté, l'entraînement et la détermination des soldats [...]. Être un soldat d'élite, c'est agir en soldat d'élite. Être un soldat d'élite signifie que vous vous entraînez plus fort et que vous accomplissez des tâches qui sont sensiblement plus dangereuses, ce qui vous donne le droit de vous pavaner en exhibant vos bottes de parachutiste[30].*

Dans la même veine, l'analyste militaire et auteur Mark Lloyd considère également que les unités militaires sont des unités d'élite en raison de la qualité supérieure de leur entraînement et de leur équipement ou de leur plus grande expérience de combat[31]. De même, David Miller soutient que les élites militaires « sont sélectionnées et entraînées en vue d'un rôle particulier pour lequel les troupes classiques n'ont ni les armes spéciales ni l'entraînement requis [ou] reçoivent une désignation spéciale découlant d'un rendement particulièrement méritoire au combat et sont ensuite censées montrer l'exemple à d'autres éléments[32] ». Dans le même ordre d'idées, Tom Clancy note que les élites militaires sont « des volontaires en excellente forme physique, entraînés au maximum et même davantage[33] ». C'est pourquoi le major-général Robert Scales déclarait que « des soldats d'élite qui sont triés sur le volet, entraînés avec soin et bien dirigés donnent toujours un rendement supérieur à la moyenne[34] ». Il n'est donc pas surprenant que le *credo* des Rangers américains renferme la définition conceptuelle d'une élite militaire : « Mon pays attend de moi que j'aille plus loin et plus vite et que je me batte plus fort que n'importe quel autre soldat[35]. »

Ces descriptions, toutefois, sont loin d'épuiser la liste des interprétations de ce qui constitue une élite. Le professeur d'histoire Dennis Showalter fait valoir que les élites militaires, durant la Seconde Guerre mondiale, devaient leur statut non pas à la sélection du personnel, mais plutôt à un fonctionnalisme « basé sur les habiletés acquises, des unités dont le professionnalisme facilitait l'emploi de méthodes de combat impossibles à appliquer aux armées de masse homogènes[36] ». Le réputé expert en histoire militaire allemande James Lucas croyait, pour cette raison, que les élites militaires ont été désignées ainsi parce que « les tâches militaires les plus difficiles leur étaient confiées[37] ».

« Si on méprise autant les élites, alors pourquoi les favorise-t-on à ce point? »

À l'opposé, Martin Kitchen, également historien, croit que les élites militaires modernes sont « une classe à part, des tueurs hors catégorie très entraînés qui suscitent un large engouement populaire[38] ». De nombreux autres analystes militaires, chercheurs et universitaires ont adopté une approche comparable, à savoir que la désignation *d'élite* a été appliquée simplement parce que certaines personnes et unités n'étaient pas représentatives de leurs homologues classiques en raison de leur qualité ou du type de personnel, d'entraînement ou de mission[39]. Pour le dire simplement, *unique* était synonyme *d'élite*[40].

On voit que les opinions sur ce qui constitue une élite militaire varient énormément. Souvent, les critères sont quelque peu artificiels et trompeurs. Mais on peut retenir que le fait d'être différent ou d'exécuter une tâche unique ne suffit pas à faire de vous une élite.

Ainsi, les malentendus à propos de ce qu'est une élite sont chose fréquente. Quoi qu'il en soit, les *impressions* devenant souvent la *réalité*, les unités que certains qualifient d'élite, à juste titre ou non, se transforment en élites *de facto* si elles sont dotées des ressources et des signes extérieurs caractéristiques de cette catégorie. À l'inverse, l'*autoproclamation* suffit rarement, puisque le statut d'élite suppose un processus de sélection rigoureux, un entraînement et un équipement particuliers ainsi que l'attribution de privilèges spéciaux (une solde plus élevée, des uniformes, des écussons et des insignes distinctifs). De plus, tous ces critères doivent être sanctionnés et proposés par une institution supérieure et, si cette hiérarchie refuse de reconnaître le statut ou de fournir le cadre nécessaire, il est peu probable qu'une unité ou une formation puisse évoluer par elle-même pour devenir une force d'élite.

US Army photo

Des Rangers américains lors d'un exercice amphibie au Panama.

Les problèmes liés aux élites militaires

Si on méprise autant les élites, alors pourquoi les favorise-t-on à ce point? Et pourquoi leur permet-on d'exister? La résistance à leur développement et à leur présence est bien réelle. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elles rencontrent *généralement* de l'opposition et, partout dans le monde, la plupart des élites militaires sont confrontées à une hostilité bureaucratique de la part de l'institution classique plus vaste dont elles font partie. Les raisons pour cela sont nombreuses. La majorité des commandants militaires *étaient* ou *sont* convaincus, selon le cas, que les unités d'élite ont une incidence négative sur le reste de l'organisation. Pour commencer, on juge souvent que les unités d'élite « écrèment » les unités classiques ou qu'elles leur enlèvent leurs meilleurs éléments, de sorte que celles-ci se retrouvent avec un leadership de moindre envergure. « Les hommes qui se portent volontaires, explique l'historien Philip Warner, sont presque invariablement ceux qui ont le plus d'initiative et de dynamisme et ceux dont on peut le moins se passer[41]. » C'est pour cette raison que le chef de l'état-major impérial durant la Seconde Guerre mondiale, le maréchal Sir Alan Brooke, n'a jamais été d'accord avec le fait que Churchill parrainait des unités spéciales ayant le caractère d'unités d'élite. Selon lui, ces unités diminuaient « de façon dangereuse la qualité du bataillon d'infanterie[42] », une opinion nettement partagée par le légendaire maréchal vicomte Slim. Ce dernier soulignait que « la formation [des unités spéciales] consistait ordinairement à attirer les meilleurs hommes des unités normales en offrant de meilleures conditions, en promettant des sensations fortes et en recourant à une propagande persuasive [...]. À n'en pas douter, ces méthodes avaient pour résultat d'abaisser la qualité du reste de l'armée, surtout l'infanterie, non seulement en l'écrémant, mais aussi en alimentant l'idée que certaines des opérations de guerre normales étaient si difficiles que seul un corps d'élite spécialement équipé pouvait raisonnablement les entreprendre[43]. » Cette critique persiste encore aujourd'hui.

Les unités d'élite sont aussi jugées mauvaises pour le moral de l'institution dans son ensemble. Par le passé, les autorités militaires remarquaient surtout les conséquences négatives pour les soldats qui ne parvenaient pas à atteindre les normes élevées normalement imposées lors de la sélection des membres des unités d'élite. Les maréchaux Alan Brooke et William Slim sont parmi les commandants qui étaient convaincus que la confiance des soldats non retenus était minée par leur échec[44]. En outre, la nature de ces unités très sélectives laissait l'impression que toutes les autres étaient « de deuxième ordre ».

Souvent bien plus qu'une simple *impression*, c'était également une *conviction* très répandue. « J'étais heureux qu'ils [les soldats non retenus] quittent le camp immédiatement, évitant ainsi les adieux maladroits, avouait un candidat

reçu. C'étaient des indésirables, et je ne voulais pas risquer de me retrouver dans la même situation qu'eux[45]. » Cette attitude est dangereuse et, qui plus est, elle souligne le gouffre qui se creuse entre les membres du groupe d'élite et ceux qui en sont exclus.

De plus, beaucoup de commandants estiment que, si l'on considère le rendement obtenu, les unités d'élite exigent beaucoup de ressources et représentent même un gaspillage d'hommes et de matériel. Les détracteurs de ce genre d'unité soutiennent qu'elles « sont coûteuses, indépendantes et arrogantes, qu'elles ne portent pas l'uniforme de rigueur, qu'elles agissent à l'extérieur de la chaîne de commandement normale et qu'elles sont trop spécialisées, ce qui pourrait leur nuire »[46]. Tom Clancy a fait remarquer que « les unités d'élite sont souvent considérées comme des "éponges", car elles absorbent un personnel et des fonds précieux aux dépens des unités "normales"[47] ». Les détracteurs des unités spéciales ou des unités d'élite comparent souvent leurs efforts à un énorme et inutile gaspillage[48].

Toutefois, la question la plus émotive, et celle qui soulève le plus de résistance et d'animosité, est cette mentalité de « culte de l'élite », plus précisément l'arrogance et le rejet de la discipline, du protocole et des pratiques militaires classiques. C'est ce que certains universitaires, analystes et militaires ont décrit comme le phénomène qui amène les élites à « n'en faire qu'à leur tête ». Pour plusieurs, l'impression que les membres du groupe d'élite rejettent l'autorité ou nient la valeur intrinsèque de toute personne qui n'est pas des leurs crée un environnement où seules les valeurs, les normes et les règles internes sont respectées et où, souvent, on passe outre à ce qui est imposé de l'extérieur. Pour envenimer le tout, selon nombre d'observateurs externes, le groupe d'élite affiche un comportement arrogant et un non-respect flagrant des règles, du protocole et des règlements militaires. Ce phénomène est aggravé par le fait que, souvent, les dirigeants de l'élite ferment les yeux sur le non-respect des règles et sur certains comportements non conformes. L'analyste militaire et auteur Roger Beaumont est allé jusqu'à décrire les élites comme étant des « organisations délinquantes fonctionnant en vase clos[49] ».

Effectivement, cette question est probablement, pour les chefs militaires classiques, la plus grande source de malaise à l'égard des élites et elle représente l'une des principales raisons de la résistance, de l'animosité et de l'hostilité qu'ils manifestent. Pour les observateurs de l'extérieur, les unités d'élite qui ne correspondent pas au modèle classique, justement celles qui sont qualifiées d'élite, spéciales ou uniques, sont la plupart du temps considérées comme des bandes de voyous ou des éléments semant la discorde au sein de l'institution qui les englobe. Le sociologue Charles Cotton, un ancien lieutenant-colonel des Forces canadiennes, notait dans ses études de la culture militaire que « leur esprit de corps [d'élite] est une menace pour la chaîne de commandement et la cohésion d'ensemble[50] ».

Cela est souvent dû au fait que, au sein des élites, le leadership et la discipline tendent à être moins formels et que l'importance habituellement accordée au protocole et à la conduite est quelque peu relâchée. Selon le professeur Eliot

collection de la RMC

Un membre du régiment britannique Special Air Service (SAS).

Cohen, « une caractéristique presque universellement observée chez les unités d'élite est leur manque de discipline formelle et, parfois même, un manque de discipline tout court ». Ses recherches ont montré que « les unités d'élite font souvent peu de cas de leur tenue vestimentaire ou du salut réglementaire[51] ».

Les observations du professeur Cohen étaient justes, comme l'indiquent les témoignages d'anciens membres de diverses unités d'élite. Par exemple, le général britannique Sir Peter de la Billière, maintes fois décoré sur le champ de bataille, rappelait que, quand il était officier subalterne dans le Special Air Service (SAS), « les hommes n'ont jamais utilisé mon grade pour s'adresser à moi, si ce n'est par dérision[52] ». Selon l'historien Eric Morris, « le LRDG [Long Range Desert Group ou groupe du désert à long rayon d'action] et d'autres unités semblables offraient un moyen d'échapper à l'ennui et aux tracasseries du quotidien de l'armée britannique. Les exercices, les tours de garde, les corvées et les inspections étaient presque totalement inexistants[53]. » Un autre historien militaire faisait remarquer que, « comme beaucoup de combattants, [Mad Mike] Calvert [commandant de la 2e brigade du Special Air Service] ne se préoccupait pas particulièrement des bagatelles, comme l'apparence militaire, puisque l'uniformité et l'élégance ont peu d'incidence sur l'aptitude au combat d'une unité[54] ». Sans doute, cet aspect relativement mineur du comportement élitiste a eu et continue d'avoir un impact énorme sur la façon dont une unité est perçue de l'extérieur.

« Les unités d'élite sont aussi jugées mauvaises pour le moral de l'institution dans son ensemble »

Ces anomalies n'ont pas échappé non plus aux membres des organisations d'élite. « L'absence de code vestimentaire nous singularisait », avouait un sous-officier du Special Air Service. « Dans

l'armée régulière, tous les membres s'habillent de la même manière[55]. » Une recrue des forces spéciales américaines se rappelait sa stupéfaction lorsqu'elle s'est présentée à sa nouvelle unité. « Les sergents-majors sont l'incarnation, en chair et en os, de tout ce qui est correct dans l'armée américaine », expliqua-t-elle. Pourtant, cette recrue a été consternée la première fois qu'elle a vu son nouveau sergent-major. « Sa chemise était grande ouverte et il ne portait pas de t-shirt. Ses plaques d'identité étaient plaquées or. Sa casquette était rabattue vers l'arrière et il portait une énorme moustache aux pointes savamment relevées, recourbées et cirées[56]. »

« Une confiance inébranlable en soi et dans les autres soldats du groupe entraîne la conviction qu'aucune mission n'est hors de portée »

Le fait est que les unités d'élite se sont rendu compte que leur discipline et leur tenue vestimentaire relativement relâchées irritaient les forces classiques. Cela faisait et fait, bien souvent, encore partie de leur attrait, tout comme leur besoin de se distinguer clairement des forces « régulières ». D'ailleurs, c'est aussi pour cette raison que la hiérarchie classique leur est parfois si hostile. Cependant, une bonne part de cette dynamique tient au type de personnes qui se joignent habituellement à ces formations. Le fondateur du Special Air Service, David Stirling, confiait que les membres du groupe initial n'étaient pas réellement contrôlables, mais tout au plus gérables[57]. Quant aux Rangers, ils étaient reconnus comme étant surtout constitués de « francs-tireurs incapables de servir au sein des unités classiques[58] ». « Commander les Rangers, comme l'expliquait leur premier commandant, William Darby, revenait à conduire un attelage de chevaux sauvages. Aucun effort n'était nécessaire pour les faire avancer. Le problème, c'était de les retenir[59]. »

Image du MDN

Écusson de la Deuxième force opérationnelle interarmées.

De même, les membres des forces spéciales américaines (les Bérets verts) ont plus tard été décrits comme des personnes « qui recherchaient la nouveauté et les sensations fortes et supportaient mal une discipline très sticte[60] ». Le général de la Billière notait en outre que « la plupart des officiers et des hommes qui sont ici ne sont pas réellement à leur place dans les unités normales de l'armée. C'est ce qui explique leur présence au sein du Special Air Service, qui ne ressemble à aucun autre élément des forces armées[61]. » Il supposait que la plupart des volontaires, comme lui, « étaient des individualistes qui ne voulaient pas être soumis à la discipline draconienne qui prévalait alors dans l'ensemble de l'armée[62] ». Ce schéma est fort répandu. D'après le général Peter Schoomaker, qui s'est joint à la Force Delta des États-Unis lorsque son fondateur, le colonel Charlie Beckwith, en était le commandant, « Beckwith cherchait une bande de gars pas commodes qui voulaient accomplir quelque chose de différent[63] ».

Cet élément d'autosélection, combiné à la fierté d'être l'un des rares candidats retenus et à la confiance en soi qui naît d'un entraînement stimulant, difficile et dangereux, crée un sentiment d'invincibilité et une loyauté indéfectible envers un groupe jugé très exclusif. Un lien encore plus étroit se crée en raison des épreuves et du danger auxquels les membres sont exposés. C'est pourquoi les membres de ces groupes « spéciaux » finissent souvent par mépriser ceux qui n'appartiennent pas à leur « club », comme s'ils étaient inférieurs et indignes de leur respect. « Plus le groupe est centré sur lui-même et accroît ainsi sa cohésion, faisait remarquer le professeur Elmar Dinter, moins il s'intéresse à ce qui l'entoure. » Selon lui, « un modèle de comportement déjà présent est ainsi consolidé [...]. Seul ce qui touche directement le groupe lui importe. » Le professeur Dinter ajoutait que « le désir de se distinguer d'autres groupes n'est pas limité aux insignes et aux rites; il mène de plus à une attitude méprisante envers les autres[64]. » Souvent, ce sentiment d'indépendance par rapport à l'armée traditionnelle, de même que le manque de respect à l'égard des formes de discipline habituelles, favorise la création d'unités qui, au dire de certains analystes, ressemblent davantage à des clans militants qu'à des organisations militaires[65]. Bien entendu, ce type d'organisation et d'attitude est une abomination pour une armée si fière de son décorum, de sa tradition et de son uniformité.

Naturellement, l'arrogance et l'insubordination que cultivent les membres des unités d'élite n'ont fait souvent que jeter de l'huile sur le feu. Une scène du film *La chute du faucon noir (Black Hawk Down)* en fournit une illustration parfaite : un capitaine donne des instructions à un groupe de sous-officiers supérieurs; quand il a terminé, tout le monde dit avoir compris, sauf un sous-officier récalcitrant. Le capitaine tente alors de savoir si le sergent de la Force Delta a compris ses ordres, mais celui-ci répond d'un air nonchalant, presque insolent : « Ouais, j'ai entendu. » Le cinéma est ici fidèle à la réalité. Malheureusement, cette attitude rappelle le comportement des parachutistes de la Force d'opérations spéciales canadienne des années 1980, qui refusaient invariablement de saluer les officiers de l'armée

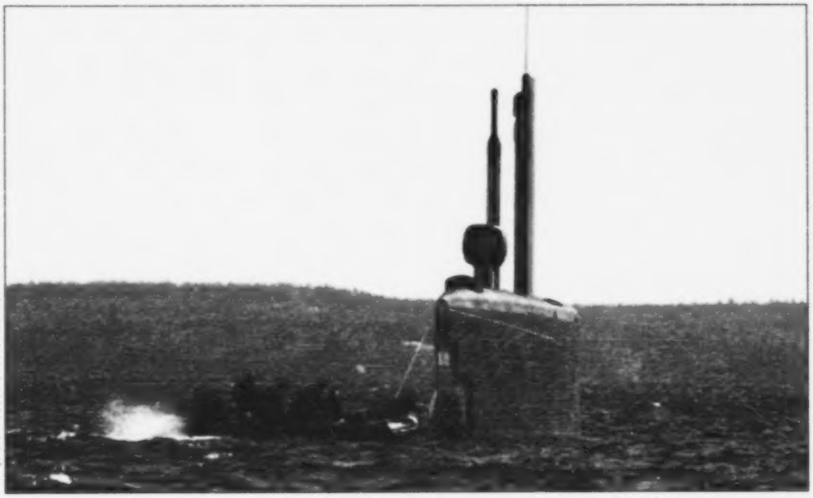


photo HS2006-0158-01 du MDN

Des éclaireurs-patrouilleurs amarrent leur pneumatique au HMCS Windsor lors de l'exercice Joint Express.

On voit donc que les arguments contre les élites sont bien ancrés et que nombre de commandants des forces traditionnelles y adhèrent fermement. Et pourtant, les élites militaires existent toujours. Pourquoi? D'abord, l'arrogance excessive et ses conséquences sur les comportements sont généralement chose du passé. De nos jours, les élites sont informées des risques d'une attitude arrogante et irrespectueuse, ce qui a conduit à une tolérance beaucoup plus grande et à un respect plus profond envers les autres. En fait de « valeur ajoutée », la réponse est liée à ce que les élites peuvent apporter à l'institution militaire et au gouvernement qu'elles servent.

régulière, sans pour autant être réprimandés par leur propre chaîne de commandement pour cet accroc aux règlements[66].

Les commandants des forces traditionnelles mentionnent souvent le contournement ou même le mépris de la chaîne de commandement comme étant une autre pomme de discorde. Pour la plupart d'entre eux, ce type de comportement est l'un des exemples les plus fréquents de l'insubordination des forces d'élite. Il est également à l'origine de l'accusation voulant que les élites soient essentiellement des « armées privées dont l'armée *publique* tend à se méfier[67] ». C'est souvent parce que les unités d'élite préfèrent les actions concrètes et montrent peu de patience envers la bureaucratie. Si l'on ajoute à cela leur conviction que la fin justifie les moyens, on comprend que les militaires traditionnels se sentent froissés. « L'un des dangers d'une armée privée, faisait remarquer un officier supérieur, c'est qu'elle ne suit pas la filière habituelle[68]. » Et il n'a pas tort. Même « Mad Mike » Calvert, du Special Air Service, a concédé qu'« une armée privée [...] court-circuite la chaîne de commandement[69] ».

Au bout du compte, les commandants des forces traditionnelles sont plutôt d'avis que les élites font naître et nourrissent une mentalité dangereusement nombriliste. Pour les observateurs, les élites ne font confiance qu'aux leurs, c'est-à-dire à ceux qui ont réussi les mêmes rigoureuses épreuves de sélection, et elles ont tendance à écarter les éléments extérieurs. L'anthropologue Donna Winslow s'est penchée sur les répercussions négatives qu'engendre l'exclusivité liée à ce « culte du guerrier ». Celle-ci nourrit la conviction absolue que « seuls ceux qui sont passés par là peuvent comprendre, sont fiables ou, ce qui est encore plus dangereux, peuvent vous dire quoi faire[70] ». Alan Bell, un ancien membre du Special Air Service, admet : « Nous avions tendance à être arrogants; nous savions tout, avions tout fait et n'avions rien à apprendre. » Il reconnaît aussi qu'ils collaboraient exclusivement avec les membres de la Force Delta ou de la sixième équipe des Seals (les forces spéciales de la marine des États-Unis). « Nous pensions, avoua-t-il, que le reste aurait été une perte de temps[71]. »

À la défense des élites militaires

Les unités d'élite sont extrêmement homogènes et elles encouragent une solidarité sans faille de la part des membres. Au sein des élites, les officiers et les hommes subissent habituellement un entraînement identique et sont confrontés aux mêmes épreuves de courage, d'endurance et de force. Généralement, leurs membres ont tous satisfait des critères de sélection rigoureux. Bref, il n'y a pas de raccourcis ni d'exceptions pour qui que ce soit. Ainsi, dans le cas des parachutistes, le colonel Peter Kenward, qui est le dernier à avoir commandé le Régiment

collection de la RMC

aéroporté du Canada, a reconnu qu'il « est impossible de cacher une faiblesse dans les forces aéroportées[72] ». Étant donné les normes exigeantes que tous doivent satisfaire de même que les épreuves qu'ils subissent, il se crée des liens étroits, fondés sur l'appartenance au groupe, le respect mutuel et la solidarité. On ne peut devenir membre de cette fraternité en raison de sa fortune, de ses relations ou de son grade. Il faut le mériter.

Cette expérience commune unique crée la cohésion et la solidarité au sein du groupe. Pour les sociologues, les normes et les critères élevés qu'il faut satisfaire pour se joindre à un groupe ont pour résultat que les candidats retenus éprouvent un plus grand sens de l'engagement et nourrissent un sentiment d'appartenance plus fort à ce groupe[73]. Autrement dit, plus les difficultés, les épreuves et le danger sont grands, plus le respect mutuel et le sentiment d'appartenance augmentent[74].

Ces liens ont leur importance. Dans son étude colossale du comportement sur le champ de bataille, *The American Soldier*, Samuel Stouffer a indiqué que 80 p. 100 des répondants estimaient qu'une forte intégration au groupe accentuait l'endurance au combat. Cette étude notait également que la motivation dépend principalement de la cohésion du groupe et constitue un facteur décisif dans l'efficacité au combat. Une confiance inébranlable en soi et dans les autres soldats du groupe entraîne la conviction qu'aucune mission n'est hors de portée[75]. De ce point de vue, les unités d'élite représentent une force de combat très fiable et très efficace, peu importe la difficulté de la tâche qui leur est confiée.

> **« les unités d'élite sont souvent un terrain d'essai de prédilection pour de nouvelles tactiques et de nouvelles procédures »**

Les élites peuvent également être une source d'inspiration et établir une norme que d'autres tenteront d'égaler. Avant tout, elles offrent des possibilités et des objectifs à ceux qui souhaitent se surpasser et atteindre les normes de sélection rigoureuses permettant d'accéder à une unité d'élite. Ces possibilités et ces défis peuvent contribuer à la rétention des membres de cette force.

En outre, les unités d'élite constituent une pépinière de leaders. Leurs membres ont l'occasion d'acquérir de nouvelles compétences, en particulier des aptitudes de leadership supérieures, puisqu'ils s'exposent à un entraînement et à des expériences opérationnelles diversifiés et qu'ils sont mis en contact avec un personnel différent, souvent plus expérimenté, plus mûr et très qualifié. Lorsque ces leaders réintègrent leurs unités ou sont déployés dans d'autres formations, écoles ou quartiers généraux, ils peuvent partager les connaissances et les compétences qu'ils ont acquises. Cette forme d'échange a pour effet de renforcer l'ensemble de l'institution militaire. Pour citer un exemple, les chefs des forces d'opérations spéciales sont parvenus à améliorer des compétences telles que l'adresse au tir et les exercices de combat rapproché dans d'autres unités des armes de combat.

De plus, les unités d'élite sont souvent un terrain d'essai de prédilection pour de nouvelles tactiques et de nouvelles procédures, ce qui s'explique aisément. En effet, les unités d'élite sont habituellement des organisations plus petites et plus expérimentées où l'on retrouve plus de talent. Sur le plan opérationnel, elles fonctionnent souvent en équipes très réduites. Ainsi, il leur est plus facile de mettre à l'essai un équipement, des tactiques, des techniques et des procédés nouveaux, puis de les améliorer avant de transférer ces compétences à l'ensemble de l'institution militaire. Au Canada seulement, les répercussions ont été spectaculaires. Les membres des forces spéciales canadiennes doivent être crédités de nombre d'améliorations importantes apportées à l'équipement et aux tactiques de l'armée canadienne, plus précisément en ce qui concerne les gilets à matériel, les instruments de communication, l'équipement des tireurs d'élite, le combat rapproché et le contrôle aérien tactique interarmées, pour n'en citer que quelques-uns.

Mais la principale raison de l'existence des élites, ce qui, dans le contexte d'aujourd'hui, désigne surtout les forces d'opérations spéciales, c'est que la plupart des officiers supérieurs et leurs responsables politiques reconnaissent l'importance de ces forces et la capacité stratégique qu'elles peuvent offrir. Une bonne part de cet appui tient au fait que le haut commandement sait exactement ce que les unités d'élite sont en mesure d'accomplir et qu'il a souvent l'occasion de collaborer de près avec les membres des diverses unités et avec leurs chefs. Pour ces officiers supérieurs, il n'y a pas de distorsions dues à des impératifs de sécurité puisque, en plus d'être conscients des résultats obtenus, ce sont eux qui dictent les orientations et donnent les approbations nécessaires. Ainsi, le « rendement de l'investissement » n'est pas le facteur dominant. Les officiers supérieurs sont pleinement conscients que leurs unités d'élite ont une incidence hors de proportion avec leur importance numérique et qu'elles produisent des résultats largement supérieurs au nombre d'ennemis avec lesquels elles engagent le combat. Par exemple, peu de gens savent que les membres des forces spéciales canadiennes sont parvenus à éliminer toute une génération de chefs talibans dans la province de Kandahar, dont plusieurs étaient responsables de la mort de militaires canadiens.

Cependant, pour ceux qui ne sont pas dans le secret des dieux, le voile de mystère persiste, apportant son lot inévitable de malentendus et de méprises. Cela dit, en ce qui concerne les questions de sécurité, les unités d'élite optent délibérément pour l'excès de prudence, au lieu d'essayer de mettre en valeur leurs réussites. Cela est dû à deux impératifs moraux : il y a d'abord la nécessité de protéger leur personnel, qui lutte contre un ennemi impitoyable dans un environnement opérationnel complexe et inhospitalier; il faut ensuite assurer la sécurité des opérations pour garantir le succès de la mission, ce qui comprend également l'exigence essentielle de protéger les alliés, de même que leur information, leurs tactiques, leurs techniques et leurs procédures.

De plus, en raison de leurs rapports étroits avec les membres des unités d'élite et leurs chefs, les décideurs de haut rang peuvent apprécier l'humilité et le professionnalisme qui existent habituellement au sein des forces d'élite. Cela n'exclut pas quelques motifs d'insatisfaction à l'occasion, comme dans toute organisation. En règle générale, cependant, il règne une atmosphère de confiance tranquille et de maturité au sein des organisations d'élite. Comme l'a fait observer Linda Robinson, journaliste et professeure à l'Université Harvard, les forces spéciales avec lesquelles elle a travaillé « reposent en bonne partie sur l'autosurveillance, puisque les officiers décèlent habituellement les baisses de rendement des soldats et peuvent intervenir. Au sein du groupe, on ne tolère guère un rendement sous la normale, ajouta-t-elle. De même, la concurrence entre les équipes et l'œil alerte des officiers supérieurs représentent des contrôles additionnels[76]. » Leur plus grande crainte et la punition la plus sévère qui peut leur être infligée, c'est le bannissement ou, autrement dit, le retour à l'unité.

Il reste que la principale raison du maintien des organisations d'élite est la capacité qu'elles procurent au gouvernement, cet éventail d'options (cinétiques ou non cinétiques) qu'elles sont les seules à offrir. Plus précisément, cela inclut les interventions souples, rapides et sur mesure dans des situations à haut risque. Souvent, ces organisations reçoivent des missions qu'elles ne peuvent se permettre d'échouer. Leur entraînement, leur savoir-faire, leur degré de préparation élevé et leur équipement spécialisé font en sorte qu'elles peuvent dissuader, perturber ou éliminer les menaces ennemies, moyennant des perturbations ou des dommages minimaux pour la société qu'elles servent. Tout échec de leur part peut laisser leur gouvernement avec une marge de manœuvre réduite. Dans certains cas, la seule solution qui reste aux forces d'élite serait l'envoi d'une imposante force cinétique, avec les conséquences qui s'ensuivent – une option qui n'est parfois pas réalisable et souvent pas souhaitable.

L'importance de leurs succès explique aussi pourquoi les élites reçoivent souvent des budgets généreux et une technologie à la fine pointe. Pour battre un ennemi déterminé qui fonctionne en réseau et qui change constamment et pour braver les innombrables menaces qui peuvent surgir dans un environnement complexe, il ne suffit pas de *réagir*. Au bout du compte, le succès dépend de la capacité à *conserver une longueur d'avance* sur les menaces. Pour cette raison, il est essentiel pour un pays de consentir des investissements importants dans ses forces d'élite, celles qui ne peuvent pas se permettre d'échouer, afin de maintenir les capacités nécessaires.

photo DH1-2007-140-3 du MDN

Conclusion

Qu'on les aime ou qu'on les déteste et même si leur concept même répugne à certains, les élites jouent un rôle essentiel pour les institutions militaires. La résistance et l'hostilité découlent habituellement de malentendus et de méprises. Apprendre à vivre avec les élites exige un effort de la part de toutes les parties. Bien que la sécurité opérationnelle ne doive jamais être compromise, il faudra consacrer davantage d'efforts à éduquer les tiers et à dissiper des malentendus qui n'ont plus leur place (c'est-à-dire le faible rendement de l'investissement, le manque de discipline, le rejet des processus, des règles et des règlements de l'institution militaire). De leur côté, les forces classiques doivent consentir un effort plus grand pour comprendre le rôle, les capacités et l'importance des organisations d'élite. Tout bien considéré, les unités d'élite ajoutent une importante capacité à l'arsenal du pays; c'est pour cette raison qu'elles ont toujours survécu, malgré la résistance et l'hostilité institutionnelles[77].

RMC

NOTES

1. Entrevue avec l'auteur, le 28 avril 1998.
2. Thomas K. Adams, *US Special Operations Forces in Action. The Challenge of Unconventional Warfare*, Frank Cass, Londres, 1998, p. 9-10.
3. Martin Kitchen, « Elites in Military History », dans A. Hamish Ion et Keith Neilson (dir.), *Elite Military Formations in War and Peace*, Praeger Publishers, Westport, 1996, p. 8. Le brigadier-général (à la retraite) R. G. Thériault notait avec finesse que, dans la société canadienne, il est mal vu de constituer un groupe qui est favorisé par rapport à d'autres. Entrevue avec l'auteur, le 28 avril 1998.
4. Tom Clancy, *Special Forces*, Berkley Books, New York, 2001, p. 3.
5. Andy McNab, *Immediate Action*, Bantam Press, Londres, 1995, p. 381.
6. Katherine Barber (dir.), *The Canadian Oxford Dictionary*, Oxford University Press, New York, 1998.
7. <http://www.webref.org/sociology/e/elites.htm>.
8. Kitchen, p. 7.
9. Consulter les ouvrages suivants : John Porter, *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1965, p. 27 et 207; Robert Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1976, p. 4; Geraint Parry, *Political Elites*, Praeger Publishers, New York, 1969, p. 30-32; Sylvie Guillaume (dir.), *Les élites fin de siècle. XIXe-XXe siècles*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1992, p. 27; et Michael S. Whittington et Glen Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, Nelson Canada, Scarborough, 1990, p. 182.
10. Hervé Bentégeat, *Les nouveaux rois de France ou la trahison des élites*, Éditions Ramsay, Paris, 1998, p. 19.
11. Parry, p. 3. Cela comprend les postes de direction des groupes d'intérêt. Les personnes qui dirigent ces organisations sont souvent qualifiées d'*élite*, par opposition à celles qui, parmi l'ensemble des membres, n'occupent pas des postes décisionnels. Leo V. Panitch, « Elites, Classes, and Power in Canada », dans Michael S. Whittington et Glen Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e édition, Nelson Canada, Scarborough, 1990, p. 182.
12. Moshe M. Czudnowski (dir.), *Political Elites and Social Change. Studies of Elite Roles and Attitudes*, Northern Illinois University Press, DeKalb, 1983, p. 221.
13. Parry, p. 13.
14. Porter, p. 27 et 207.
15. Reg Jennings, Charles Cox et C. L. Cooper, *Business Elites. The Psychology of Entrepreneurs and Intrapreneurs*, Routledge, New York, 1994, p. 10.
16. Christopher Lasch, *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, W. W. Norton & Company, New York, 1995, p. 3, 5 et 25-26. Consulter également Guillaume, p. 112-113. Selon cette étude, une élite doit satisfaire deux conditions. D'abord, elle doit être reconnue comme telle par la « société locale » (l'auteur affirme que, par définition, les élites sont peu nombreuses). Cet aspect est de nature symbolique. Ensuite, l'élite doit contrôler et diriger l'infrastructure culturelle de la société.
17. Parry, p. 75-76.
18. Douglas Porch, « The French Foreign Legion: The Mystique of Elitism », dans A. Hamish Ion et Keith Neilson (dir.), *Elite Military Formations in War and Peace*, Praeger Publishers, Westport, 1996, p. 131.
19. *Ibid.*, p. 126.
20. Steve Payne, « Hell is for Heroes », *The Ottawa Sunday Sun*, le 19 mars 1995, p. 6.
21. Porch, p. 118.
22. Eva Etzioni-Halevy, « Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites' Connection in Israel », *Armed Forces and Society*, vol. 22, no 3, printemps 1996, p. 401.
23. Richard Szafranski, « Neocortical Warfare? The Acme of Skill », *In Athena's Camp*, Rand, New York, 1999, p. 408.
24. Roger A. Beaumont, *Military Elites*, Robert Hale and Company, Londres, 1974, p. 2-3.
25. Gilles Perrault, *Les Parachutistes*, Éditions du Seuil, Paris, 1961, p. 42.
26. Eliot A. Cohen, *Commandos and Politicians*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1978, p. 17.
27. Colin S. Gray, *Explorations in Strategy*, Greenwood Press, Londres, 1996, p. 158. La question de la sélection est importante. Si l'on prend pour exemple les forces spéciales, universellement considérées comme une élite, leur sélection et leur statut sont classés selon trois niveaux. Par exemple, les forces spéciales de « niveau un » sont principalement affectées aux « opérations noires » ou de contre-terrorisme. Normalement, de 10 à 15 p. 100 seulement des candidats sont retenus. Si ce pourcentage semble important, c'est qu'une forte proportion d'entre eux sont déjà membres des forces spéciales des niveaux deux ou trois. Les organisations de cette catégorie incluent le 1er Special Forces Operational Detachment – Delta américain, le *Grenzschutzgruppe*-9 (GSG 9) allemand et la Deuxième Force opérationnelle interarmées (FOI 2) du Canada. Les forces spéciales de « niveau deux » représentent les organisations dont le taux de sélection se situe entre 20 et 30 p. 100. Elles sont normalement chargées d'exécuter des tâches de grande importance, telles que la reconnaissance stratégique et la guerre non traditionnelle. Mentionnons par exemple les forces spéciales américaines (également appelées les Bérets verts), les Seals américains et le Special Air Service de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les forces spéciales de « niveau trois » sont constituées des unités telles que les Rangers américains et les Royal Marines de la Grande-Bretagne, dont le taux de sélection se situe entre 40 et 45 p. 100 et dont la mission principale est l'action directe. Voir colonel C. A. Beckwith, *Delta Force*, Dell Publishing Co., New York, 1985, p. 123 et 137; entrevue avec le major Anthony Balasevicius; Leroy Thompson, *The Rescuers. The World's Top Anti-Terrorist Units*, David & Charles Military Books, Londres, 1986, p. 127-128; général Ulrich Wegener, présentation au colloque sur les opérations spéciales du Collège militaire royal, le 5 octobre 2000; Judith E. Brooks et Michelle M. Zazanis, « Enhancing U.S. Army Special Forces: Research and Applications », *ARI Special Report 33*, octobre 1997, p. 8; général H. H. Shelton, « Quality People: Selecting and Developing Members of U.S. SOF », *Special Warfare*, vol. 11, no 2, printemps 1998, p. 3; commandant Thomas Dietz, responsable de la cinquième équipe des Seals, présentation au colloque sur les opérations spéciales du Collège militaire royal, le 5 octobre 2000; Leary, p. 265; Bernd Horn et Tony Balasevicius, *Casting Light on the Shadows*, CDA Press/Dundurn, Toronto, 2007, chapitre 1; et colonel Bill Kidd, « Ranger Training Brigade », *Infantry Senior Leader Newsletter*, U.S. Army Infantry Center, février 2003, p. 8-9.
28. Porch, p. 117.
29. Eric Morris, *Churchill's Private Armies*, Hutchinson, Londres, 1986, p. xiii. Consulter également l'article de David Chandler, « Indispensable Role of Elite Forces », *Military History Quarterly*, vol. 15, no 3, printemps 2003, p. 77-78.
30. Tom Clancy, *Airborne*, Berkley Books, New York, 1997, p. xviii.
31. Mark Lloyd, *Special Forces – The Changing Face of Warfare*, Arms and Armour Press, New York, 1995, p. 11.
32. David Miller, *Special Forces*, Salamander Books, Londres, 2001, p. 15. De même, selon la définition de Duncan Anderson, les élites militaires sont « des forces très bien entraînées et relativement peu nombreuses, spécialisées dans des opérations très dangereuses qui, d'un point de vue militaire, sont souvent de nature non classique ». (Duncan Anderson, *Military Elites*, Bison Books Ltd., Londres, 1994, p. 7.)
33. Tom Clancy, en collaboration avec le général Fred Franks, *Into the Storm. A Study in Command*, G. P. Putnam's Sons, New York, 1997, p. 119.
34. Major-général (à la retraite) Robert H. Scales fils, *Yellow Smoke. The Future of Land Warfare for America's Military*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., New York, 2003, p. 69.
35. Matt Labash, « The New Army », *The Weekly Standard*, vol. 6, no 31, le 30 avril 2001.
36. Dennis Showalter, « German Army Elites in World Wars I and II », dans A. Hamish Ion et Keith Neilson (dir.), *Elite Military Formations in War and Peace*, Praeger Publishers, Westport, 1996, p. 152.
37. James Lucas, *Storming Eagles. German Airborne Forces in World War II*, Cassel & Company, Londres, 2001, p. 14.

38. Kitchen, p. 26.
39. Voir D. R. Segal, Jesse Harris, J. M. Rothberg et D. H. Marlowe, « Paratroopers as Peacekeepers », *Armed Forces and Society*, vol. 10, n° 4, été 1984, p. 489; et Donna Winslow, *Le Régiment aéroporté du Canada en Somalie : une enquête socioculturelle*, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, Ottawa, 1997, p. 128-138. Selon Gideon Aran, « sauter peut être considéré comme une épreuve permettant aux personnes qui la réussissent de se joindre à un club fermé, d'être admises au sein d'un groupe d'élite ». (Gideon Aran, « Parachuting », *American Journal of Sociology*, vol. 80, n° 1, p. 150.)
40. L'accent mis dans ce cas-ci sur les différences perceptibles entre les unités « spéciales » et leurs homologues « classiques » a conforté l'idée que les militaires canadiens se font de l'élite. Beaucoup de commandants supérieurs considèrent les parachutistes canadiens comme une élite et les traitent comme telle, du moins jusqu'au désastre de la Somalie, compte tenu des niveaux supérieurs de condition physique, de l'uniforme distinctif et de la nécessité de sauter en parachute. Le colonel Painchaud, un ancien commandant du Régiment aéroporté, rapportait une opinion que plusieurs partageaient lorsqu'il expliquait que « le soldat des forces aéroportées est l'élite de l'armée canadienne. Comparativement à n'importe quel autre soldat, il doit être au maximum de sa forme et doit pousser à l'extrême son adresse au tir et son habileté à manier les armes. » (Dick Brown, « Hanging Tough », *Quest*, mai 1978, p. 12.) Voir aussi Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré : Recueil des ressources de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, [CD-ROM], 1998, transcription de la preuve, vol. 36, le 22 janvier 1996, témoignage du lieutenant-colonel Morneault, p. 6898.
41. Philip Warner, *Phantom*, William Kimber, Londres, 1982, p. 11.
42. Morris, p. 90.
43. Maréchal Sir William Slim, *Defeat Into Victory*, Cassell and Company Ltd., Londres, 1956, p. 547.
44. Slim, p. 546, et Morris, p. 243.
45. Sergent-major de commandement Eric L. Haney, *Inside Delta Force. The Story of America's Elite Counterterrorist Unit*, Dell Publishers, New York, 2002, p. 97.
46. Adams, p. 162.
47. Clancy, *Special Forces*, p. 3-4.
48. Cohen, p. 61.
49. Beaumont, p. 192.
50. Charles A. Cotton, « Military Mystique », dossiers du Musée des Forces aéroportées canadiennes (ne fait l'objet d'aucune publication pour l'instant).
51. Cohen, p. 74.
52. Général Sir Peter de la Billière, *Looking for Trouble. SAS to Gulf Command*, Harper Collins Publishers, Londres, 1995, p. 117.
53. Eric Morris, *Guerillas in Uniform*, Hutchinson, Londres, 1989, p. 15.
54. Weale, p. 154.
55. Cameron Spence, *All Necessary Measures*, Penguin Books, Londres, 1997, p. 43.
56. Haney, p. 20.
57. Anthony Kemp, *The SAS at War*, John Murray, Londres, 1991, p. 11.
58. Charles M. Simpson III, *Inside the Green Berets. The First Thirty Years*, Presidio, Novato, CA, 1983, p. 14; et Charles W. Sasser, Raider, St. Martins, New York, 2002, p. 186.
59. William O. Darby et William H. Baumer, *Darby's Rangers. We Led the Way*, Presidio Press, Novato, CA, réimprimé en 1993, p. 184.
60. *Ibid.*, p. 21.
61. de la Billière, p. 236.
62. *Ibid.*, p. 98.
63. Greg Jaffe, « A Maverick's Plan to Revamp Army is Taking Shape », *Wall Street Journal*, le 12 décembre 2003.
64. Elmar Dinter, *Hero or Coward*, Frank Cass, Londres, 1985, p. 70.
65. John Talbott, « The Myth and Reality of the Paratrooper in the Algerian War », *Armed Forces and Society*, novembre 1976, p. 75; Cohen, p. 69; et Winslow, p. 135-141.
66. Entrevues avec les lieutenants-colonels Watkin et Peter Bradley, les 4 juin 1998 et 15 septembre 1997 respectivement. Le terme de mépris anglais « LEG » date de la Seconde Guerre mondiale. L'uniforme du personnel de l'infanterie régulière incluait des bandes molletières en toile (*leggings*). Les parachutistes d'élite en étaient dispensés. Ils portaient de hautes bottes de parachutiste dans lesquelles ils pouvaient glisser le pantalon de leur uniforme. Il va sans dire que les parachutistes ont vite affublé leurs confrères de l'étiquette méprisante « LEG ». Selon une version plus contemporaine, le terme se traduit par « Lacking Enough Guts » (sans-cœur ou peureux), ce qui, loin de surprendre, est une mutation du temps de paix. Outre le fait évident que les bandes molletières ne se portent plus, le saut en parachute est considéré comme une épreuve de courage individuel. Il a maintenant beaucoup plus d'importance que durant la guerre. Puisque pratiquement tous les fantassins ont vécu l'épreuve du feu et que les fantassins des unités régulières ont passé plus de temps au front que le personnel des unités aéroportées, la question du courage individuel est plutôt discutable.
67. Colonel J. W. Hackett, « The Employment of Special Forces », *RUSI Journal*, vol. 97, n° 585, février 1952, p. 35.
68. *Ibid.*, p. 39.
69. *Ibid.*
70. Winslow, p. 126-133.
71. Alan Bell, ancien membre du 22e régiment du Special Air Service, présentation au colloque sur les opérations spéciales du Collège militaire royal, le 5 octobre 2000, et au séminaire de maîtrise 586 sur la conduite de la guerre, le 19 mars 2004, également au Collège militaire royal.
72. Entrevue avec l'auteur, le 4 octobre 1996. Un sergent-major du 2e régiment de parachutistes de la Grande-Bretagne affirmait que, dans les unités aéroportées, les officiers et les hommes comptent les uns sur les autres. « Un lien spécial s'est créé parce que les hommes savaient que, comme eux, les officiers subissaient le même entraînement difficile avant d'arriver au Régiment. » (Rory Bridson, *The Making of a Para*, Sidgwick & Jackson Ltd, Londres, 1989, p. 81.) Le major-général Newman écrivait quant à lui qu'il « existe un lien étroit entre le soldat des forces aéroportées et son officier parce que chacun sait que l'autre a réussi l'épreuve du saut. Et ils continuent de le faire ensemble. Chacun croit que l'autre va être un bon compagnon d'armes lorsque la situation va commencer à se corser. » (Major-général A. S. Newman, *What Are Generals Made Of?*, Presidio, Novato, CA, 1987, p. 193.)
73. E. Aronson et J. Mills, « The Effect of Severity of Initiation on Liking for a Group », *Journal of Abnormal & Social Psychology*, 1957, p. 157-158. Elliot Aronson, de l'Université Stanford, et Judson Mills, de la U.S. Army Leadership and Human Research Unit, l'ont déterminé dans leurs expériences en laboratoire de 1959 : « Pour les sujets qui ont subi une initiation sévère, le groupe est beaucoup plus attirant que pour ceux qui ont subi une initiation moins exigeante ou qui n'en ont pas subi du tout. » Consulter également l'ouvrage de R. B. Cialdini, *Influence. Science & Practise*, 3e édition, Harper Collins, New York, 1993, p. 70 et 74; et major James McCollum, « The Airborne Mystique », *Military Review*, vol. 56, n° 11, novembre 1976, p. 16.
74. W. D. Henderson, *Cohesion: The Human Element in Combat*, National Defence University Press, Washington, 1985, p. 14.
75. Dinter, p. 41; et Anthony Kellet, *Combat Motivation*, Nijhoff Publishing, Boston, 1982, p. 45-46.
76. Linda Robinson, *Masters of Chaos. The Secret History of the Special Forces*, Public Affairs, New York, 2004, p. xx.
77. L'appui des décideurs les plus haut placés a toujours été un facteur essentiel, et cet appui dépend souvent de leur confiance dans les capacités obtenues. Ainsi, le premier ministre Winston Churchill s'est beaucoup intéressé à la mise sur pied des commandos et il a appuyé d'autres unités peu orthodoxes et offensives du même genre. Le général George Marshall a personnellement poussé ses subordonnés à appuyer la constitution des Rangers américains, et son maître politique, le président Franklin D. Roosevelt, a permis au directeur de l'Office of Strategic Services de rester en contact direct avec la Maison-Blanche. Plus tard, le président John F. Kennedy a été très généreux envers les forces spéciales américaines, à la grande déception de ses chefs d'état-major classiques. Récemment, c'est le secrétaire de la Défense Donald Rumsfeld qui a personnellement veillé à ce que les forces spéciales américaines aient un rôle de premier plan dans les opérations américaines et jouissent de fortes augmentations sur le plan des ressources humaines et financières. Dans le contexte canadien, le soutien accordé par certains des commandants les plus haut gradés a joué un rôle clé pour assurer la création et la survie du Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada.

photo AR 2008 1153-39 du MDN

LA PRÉPARATION AU COMMANDEMENT D'UNE COALITION – LES TROIS P : LES PERSONNES, LES PROCESSUS ET LES PLANS

par Ian Wood

Introduction

Au cours des dix ans qui ont précédé le 11 septembre 2001, les Forces canadiennes ont surtout pris part à une série de missions mettant à contribution des forces au niveau tactique au sein de grandes coalitions non placées sous commandement canadien; il s'agissait le plus souvent de missions de maintien et de rétablissement de la paix ainsi que d'opérations internationales de secours humanitaires de faible intensité. Dans le cadre de la nouvelle vision des Forces canadiennes, qui régit la période actuelle marquée par des transformations sans précédent, le chef d'état-major de la Défense a enjoint aux Forces canadiennes de tout mettre en œuvre pour être en mesure d'exercer un leadership plus affirmé dans le cadre d'opérations de coalitions internationales[1]. Les deux derniers gouvernements fédéraux ont eux aussi exhorté les Forces canadiennes à prendre des mesures en ce sens[2]. Aujourd'hui, près de six ans après le 11 septembre, le Canada participe à des opérations de stabilisation de moyenne et de forte intensité tout en assumant un leadership accru au sein des forces opérationnelles des coalitions et de l'Alliance[3]. À l'heure où le pays renforce sa participation sur la scène internationale, les Forces canadiennes doivent continuer d'accentuer le perfectionnement professionnel de leurs corps d'officiers pour permettre à ces derniers d'accéder à des niveaux de commandement plus élevés au sein des forces opérationnelles des coalitions multinationales.

Les coalitions sont des systèmes complexes. Elles sont systématiquement marquées par des frictions entre dirigeants politiques et militaires qui touchent l'ensemble du spectre des opérations, à savoir aussi bien les aspects stratégiques que les aspects opérationnels ou tactiques. Le présent article vise à contribuer au corps des connaissances professionnelles sur l'importante question que constitue le commandement des coalitions militaires en situation de combat. Il entend plus particulièrement démontrer la nécessité d'établir une méthode que les futurs commandants pourraient mettre en œuvre au cours de la période préalable au déploiement afin d'évaluer les compétences et les capacités des partenaires de la coalition. Le présent article passe en revue une série de facteurs que chaque commandant doit évaluer afin d'estimer au mieux les atouts et les faiblesses des forces multinationales qui lui sont confiées. Il aidera, je l'espère, à assurer une meilleure préparation des futurs commandants canadiens et à contribuer à leur réussite sur divers plans, y compris en matière d'exercice du leadership, d'interopérabilité des forces et d'unité d'effort.

La méthode que je propose met en fait l'accent sur l'évaluation de trois grands facteurs : les *personnes*, les *processus* et les *plans*. Je ne suggère nullement que tous les trois soient d'égale importance. Ils sont, simplement, suffisamment distincts pour faire chacun l'objet d'une attention particulière. Après avoir décrit en quoi consiste l'évaluation de ces trois facteurs, j'aborderai de manière plus générale leur influence potentielle sur les opérations de la force opérationnelle d'une coalition. Enfin, j'énoncerai à titre de suggestion et de piste de réflexion

Ancien analyste principal relevant du chef du Développement des forces et affecté au quartier général de la Défense nationale, le commandant Ian Wood *est actuellement adjoint administratif auprès du vice-chef d'état-major de la Défense et le prochain commandant du HMCS* Protecteur.

Deux commandants exceptionnels de forces d'une coalition au XX[e] siècle. À gauche : le général Norman Schwarzkopf qui a servi comme commandant des forces de la coalition qui a pris part à l'opération Desert Storm, la première guerre du Golfe en 1991; à droite : le général Sir Michael Jackson, anciennement le commandant de l'UNPROFOR en Bosnie (1995), puis commandant de la force de maintien de la paix au Kosovo en 1999.

cinq règles fondées sur la méthode proposée dans le présent article et que tout commandant devrait, selon moi, observer dans l'exercice de ses fonctions sur le théâtre des opérations.

De nos jours, la façon dont le commandant d'une coalition parvient, en dépit des contraintes politiques et militaires imposées à ses contingents, à forger une culture de la confiance et de l'engagement, puis à exploiter ces forces potentiellement dissemblables pour s'acquitter de sa mission avec succès constitue une illustration parmi d'autres de sa maîtrise de l'art opérationnel.

Les facteurs à évaluer

Les personnes

Il est essentiel que le commandant de la force opérationnelle d'une coalition rencontre en personne, dès que possible au cours de la phase préalable au déploiement, les commandants des contingents nationaux afin de se livrer à une évaluation à la fois *subjective* et *objective* de leurs compétences professionnelles et de leurs capacités. Cette première évaluation est absolument cruciale, car elle détermine le degré de confiance que le commandant peut accorder aux divers partenaires de la coalition et la part du fardeau qu'il peut leur confier. Examinons donc plus en détail l'expérience des commandants subordonnés, le contexte d'exercice de leur leadership, l'influence de la culture militaire, du langage et de la religion ainsi que le degré de préparation des forces subordonnées.

L'expérience des commandants subordonnés

Le futur commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit faire en sorte que toute l'information relative à l'expérience des commandants subordonnés des contingents nationaux soit analysée en profondeur. Cette information peut entre autres être obtenue de manière indirecte, par exemple en consultant les curriculum vitæ des commandants des contingents nationaux ou encore en s'entretenant avec les pairs ayant précédemment déployé ou formé les commandants en question. Nombre d'officiers des Forces canadiennes fréquentent les collèges d'état-major et de guerre d'autres pays. Il est par conséquent fort possible que certains collègues canadiens du commandant de la force opérationnelle de la coalition aient, dans ce cadre, côtoyé des commandants des contingents nationaux et ainsi appris à bien les connaître. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit par ailleurs faire preuve de beaucoup de tact dans sa façon d'enquêter. Il ne doit pas se montrer trop curieux de manière à éviter de donner à quiconque le sentiment qu'il se méfie de lui. Les évaluations indirectes de ce type doivent être tenues à un minimum et être toujours menées avec discrétion.

« Le commandant de la force opérationnelle doit d'abord et avant tout tenter de déterminer si ses commandants subordonnés sont dignes de confiance et en mesure de répondre aux ordres »

En plus de procéder à ce type d'évaluations *indirectes*, le commandant doit aussi procéder à des évaluations *directes* en passant le plus de temps possible à échanger avec ses futurs partenaires de la coalition, histoire d'apprendre à mieux les connaître. Il doit, en outre, être conscient que les commandants des contingents nationaux eux-mêmes ne manqueront probablement pas de l'évaluer à la première occasion. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit donc bien planifier l'exercice et le gérer avec soin. Ces évaluations initiales lui permettent de se forger une idée des compétences des commandants subordonnés en se fiant à sa propre analyse mais aussi à son instinct professionnel. Le commandant de la force opérationnelle doit d'abord et avant tout tenter de déterminer si ses commandants subordonnés sont dignes de confiance et en mesure de répondre aux ordres, explicites ou implicites, qu'il sera appelé à leur donner dans le cadre de la mission une fois le déploiement effectué.

Le contexte d'exercice du leadership

En plus d'évaluer l'expérience et les compétences des commandants du contingent multinational, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit être en mesure de jauger leur volonté de collaborer à l'atteinte des objectifs de la mission. Cette évaluation de leur capacité de se plier aux ordres ou de coopérer permet au commandant de la force opérationnelle de déterminer le « commandement de mission[4] » approprié pour chaque commandant subordonné. Il doit en outre avoir le *courage* et le *tact* nécessaires pour remédier aux lacunes qu'il juge susceptibles de mettre en péril l'exécution de la mission. Il doit souligner celles-ci avec délicatesse, sans embarrasser la personne ou le pays partenaire concernés.

Tout commandant avisé de la force opérationnelle d'une coalition doit être en mesure d'établir si les lacunes des commandants subordonnés sont simplement dues à leur manque de formation et d'expérience ou, ce qui serait plus grave, à leur amateurisme, à leur arrogance ou à leur mauvaise volonté. Quelle que soit la réponse, le commandant de la force opérationnelle doit réagir avec perspicacité, tact et professionnalisme afin de garantir la continuité de la mission. Par ailleurs, le commandant prudent ne doit jamais oublier que certains pays peuvent fort

Collection de la BMC

Le Premier ministre canadien Stephen Harper serre la main au brigadier-général David Fraser, commandant de la brigade multinationale dans la région de commandement sud, lors de la première visite officielle du Premier ministre à la mission des Forces canadiennes en Afghanistan en 2006.

bien être appelés dans l'avenir à intégrer d'autres coalitions. Il doit donc en tout temps maintenir de bonnes relations professionnelles avec tous les intervenants, pour des raisons à la fois stratégiques et diplomatiques.

L'influence de la culture militaire, du langage et de la religion

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition et son personnel doivent être au fait de tous les facteurs socioculturels susceptibles de mettre en péril la cohésion au sein de la coalition. Cela est d'une importance toute particulière compte tenu du fait que, de nos jours, de nombreuses coalitions sont constituées hors des alliances traditionnelles. Il s'agit, en effet, souvent de coalitions *ad hoc*, mises sur pied rapidement. Les différences linguistiques ou culturelles qui risquent de perturber la formation d'une coalition doivent par conséquent être décelées sans délai et atténuées dès le début de la phase préalable au déploiement. Il se peut toutefois que de nettes différences subsistent sur les plans des traditions, de la religion ou encore de la culture militaire jusqu'à un stade avancé de la mission. Il est par conséquent essentiel que tout commandant de la force opérationnelle soit au fait des différences culturelles qui existent au sein de la coalition. Tout comme ses conseillers, il doit savoir cerner ces différences, si intangibles et vagues soient-elles, pour éviter toute friction interne.

Le *langage utilisé* est un élément dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. En effet, celui-ci peut fortement contribuer ou, au contraire, nuire à l'unité de la force opérationnelle d'une coalition. L'intention du commandant de la force opérationnelle, de même que toutes les directives écrites qui en découlent, doit être formulée dans un langage clair, concis et tourné vers l'action. Les formulations choisies doivent être aisément traduisibles dans les diverses langues de la coalition, et ce, de manière claire, sans ouvrir la porte à quelque ambiguïté que ce soit.

> « Les différences linguistiques ou culturelles qui risquent de perturber la formation d'une coalition doivent par conséquent être décelées sans délai »

Le degré de préparation des forces subordonnées

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition et son personnel doivent évaluer avec rigueur le degré de préparation et le calibre des forces mises à leur disposition. Ils doivent déterminer l'ampleur de la préparation dont a bénéficié chaque contingent national avant d'intégrer la coalition. Est-il composé d'unités dûment formées, dotées d'une réelle crédibilité internationale? A-t-il œuvré récemment et avec succès aux côtés d'autres pays de la force opérationnelle? Sinon, comment est-il possible de remédier à ces lacunes?

Pour le commandant de la force opérationnelle d'une coalition, la clé consiste à consacrer le plus de temps possible à poser des questions très approfondies, « les yeux dans les yeux », au cours de la période préalable au déploiement. Si jamais un membre de la coalition ne peut assister à la formation proposée, le commandant de la force opérationnelle ne doit l'autoriser à accéder au théâtre des opérations qu'après s'être assuré que sa présence ne posera aucun risque sur quelque plan que ce soit. Il doit, en outre, proposer aux partenaires de la coalition une formation fondée sur de solides scénarios et sur des jeux de guerre visant à les préparer à la mission.

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit par ailleurs constamment s'assurer que son évaluation du degré de préparation des forces subordonnées demeure la plus objective possible. Il peut, dans certains cas, autoriser à se joindre à la coalition des contingents nationaux qui, sans jouir d'une réputation particulière, affichent d'excellentes performances. Il doit, à l'inverse, se méfier des unités nationales dont la réputation de fraîche date excède, en fait, les compétences et les capacités réelles. Il doit se garder d'affecter ces unités à des opérations pour lesquelles elles sont insuffisamment équipées ou préparées, sous peine d'embarrasser le pays concerné et mettre en péril la cohésion au sein de la coalition et le bon déroulement de la mission. Il est impératif que chaque pays apporte au commandant de la force opérationnelle d'une coalition la preuve de ses compétences et de sa préparation. Le fait de se déclarer prêt et compétent ne suffit pas.

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit aussi être à l'affût de la concurrence malsaine susceptible de s'établir entre les unités de différents pays. Une rivalité excessive entre deux contingents nationaux risque en effet de les conduire à perdre de vue la mission de la coalition, chacun tentant simplement de se montrer supérieur à l'autre. L'expérience a d'ailleurs montré que certains pays sont tout bonnement incapables de travailler avec d'autres, que ce soit en raison de leur incompatibilité passée sur le plan opérationnel, de leurs différences culturelles ou des hostilités qui les ont opposés par le passé. Enfin, il se peut que les unités d'un même pays refusent de coopérer les unes avec les autres, mettant ultimement en péril l'efficacité de l'ensemble de la force multinationale. Le commandant doit dans ce cas gérer les relations entre ces unités avec beaucoup de doigté et, en toutes circonstances, n'affecter les divers contingents au combat qu'en fonction de leurs compétences et de leurs capacités réelles. Ce dernier point est d'une importance cruciale.

Les processus

Les discussions relatives à l'interopérabilité militaire se limitent souvent aux aspects techniques, soit ceux qui sont liés à la compatibilité des systèmes informatiques et d'armement, au soutien logistique, aux tactiques, aux techniques et aux procédures ou encore aux limites en matière d'échange de renseignements[9]. J'entends ici aller au-delà de ces discussions classiques sur l'interopérabilité pour traiter plutôt des aspects opérationnels et non techniques, lesquels sont à la fois plus subtils et plus complexes[10]. Nous allons donc nous pencher sur les processus liés à la souplesse opérationnelle des forces affectées, à la confiance susceptible de s'établir entre le commandant et les dirigeants de la coalition, à l'acceptation des risques par chaque force ainsi qu'aux règles d'engagement de la coalition.

La souplesse opérationnelle des unités affectées

Même si la souplesse opérationnelle des unités affectées peut être très difficile à évaluer avant le début de la mission, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit en permanence être conscient des effets *positifs* et surtout *négatifs* que les considérations politiques peuvent avoir sur les forces de la coalition présentes dans le théâtre des opérations. Les relations militaires et stratégiques entre les commandants des contingents et les dirigeants des différents pays peuvent en effet nuire à la souplesse des forces partenaires de la coalition[11]. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit donc cerner avec précision les différents pouvoirs de commandement conférés par chaque entité nationale. Il doit à tout le moins examiner en détail les questions du commandement et du contrôle opérationnels afin d'éviter les malentendus ou les désaccords entre pays, susceptibles de saper l'unité du commandement une fois la coalition déployée[12]. Il peut arriver que des commandants de contingents nationaux se trouvent dans une position qui les force à refuser certaines missions en raison de restrictions imposées par leur pays ou des accords politiques qui lient ce dernier[13]. Cela pose particulièrement problème dans le cas où le pouvoir de commandement opérationnel du commandant de la coalition l'autorise justement à confier de telles missions aux contingents nationaux en question[14].

Même si les rapports de commandement entre contingents sont soigneusement régis par des accords bilatéraux conclus au préalable et confirmés par écrit, ils peuvent, dans les faits, donner lieu à des interprétations très diverses au sein de la coalition. Le commandant de la force opérationnelle doit, par ailleurs, évaluer dans quelle mesure la transmission de ses ordres aux commandants nationaux doit se faire de manière officielle. Lui suffit-il de les leur transmettre verbalement ou doit-il les leur communiquer par écrit? Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit enfin déterminer si les contingents nationaux sont suffisamment souples et autonomes pour se plier aux plans tactiques et opérationnels de rechange ou de repli ainsi qu'aux ordres de dernière minute, sans devoir d'abord procéder à des analyses stratégiques entraînant des retards[15]. Tout commandant avisé doit, en outre, prendre en compte dans sa planification le temps que pourrait prendre chaque contingent national pour mener à bien, sur ordre, des opérations hors secteur visant le soutien de la coalition, dans la mesure où, bien entendu, le contingent en question est *disponible* et *autorisé* à prendre part à de telles opérations[16].

La confiance

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit évaluer avec précision le degré de confiance qu'il peut accorder aux divers commandants des contingents nationaux. Pour ce faire, il doit en grande partie se fier à l'éthos et à l'esprit d'équipe qui existent au sein des membres de la coalition[17]. L'on entend par *éthos* les valeurs, les convictions et les impératifs qui influent sur l'état d'esprit et le comportement professionnel d'une force de combat. L'esprit d'équipe dépend du degré de cohésion de cette force et de sa volonté d'intégrer les diverses aspirations nationales à la mission d'ensemble de la coalition[18]. L'éthos, quant à lui, dépend en grande partie de l'expérience professionnelle et des valeurs nationales des forces partenaires. Il s'agit donc d'une notion très nébuleuse, rendant ainsi son évaluation particulièrement difficile. Signalons par ailleurs que des facteurs culturels peuvent à l'occasion influer de manière négative sur l'éthique professionnelle et l'éthos apparent d'un contingent national. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit se garder d'évaluer l'éthos ou l'éthique professionnelle d'un contingent à la lumière de perceptions subjectives ou faussées[19].

De nos jours, compte tenu du caractère *ad hoc* des contingents multinationaux et du caractère meurtrier des opérations menées, tout manque d'engagement peut avoir des conséquences coûteuses et néfastes sur les opérations de l'ensemble d'une coalition. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit constamment tenter de repérer les commandants de contingents nationaux trop ambitieux, qui contraignent leurs forces à un engagement excessif et cherchent à exploiter la mission pour assurer leur propre avancement professionnel ou pour atteindre des objectifs politiques nationaux, au risque de mettre en péril la sécurité et l'efficacité non seulement de leurs propres forces mais des autres aussi.

collection de la RMC

Le commodore (promu depuis au rang de contre-amiral) Roger Girouard à bord du HMCS Iroquois lors de l'opération Apollo. Il a agi comme commandant de la Force opérationnelle 151 de la coalition de février à juin 2003. Cette force a contribué de manière significative à la lutte internationale au terrorisme.

L'acceptation des risques

> « le commandant doit en tout temps être en mesure d'amener l'ensemble des membres de la coalition à accepter les risques liés aux opérations autorisées par leur pays »

Au cours de la phase préalable au déploiement, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition peut avoir beaucoup de mal à cerner la volonté politique des divers pays dont sont issus les contingents nationaux d'engager ces derniers dans des opérations de moyenne ou de grande intensité. Malgré cela, le commandant de la force opérationnelle doit tenter d'établir si tel ou tel commandant national s'est vu interdire par son pays de participer à certains types d'opérations. Il doit éclaircir cette question dès que possible de manière à ne pas embarrasser, par inadvertance, un contingent national qui ne serait pas autorisé à prendre part à une opération donnée[20]. Cela dit, le commandant doit en tout temps être en mesure d'amener l'ensemble des membres de la coalition à accepter les risques liés aux opérations autorisées par leur pays de manière à pouvoir constamment opposer à l'ennemi une puissance de combat maximale pour favoriser la réussite de la mission.

L'acceptation des risques peut aussi dépendre de la durée du déploiement par rotation des divers contingents nationaux. En effet, les contingents de certains pays ne sont déployés que pour de très courtes durées, inférieures à trois mois, alors que d'autres le sont pour douze mois, voire plus[21]. Il est très difficile d'assurer la synchronisation de tous ces contingents. En raison de la complexité des opérations auxquelles les coalitions doivent aujourd'hui se livrer, les contingents brièvement déployés ont du mal à s'acclimater et à se montrer efficaces sur le terrain. Le rythme de rotation revêt une importance particulière dans le cas des gros contingents *ad hoc*, dont la présence oblige le commandant de la force opérationnelle à consacrer un temps démesuré à rassembler les membres de la coalition en une équipe soudée.

Les règles d'engagement

L'on ne saurait trop insister sur la complexité du problème multidimensionnel de l'intégration des règles d'engagement au sein d'une coalition. Le commandant de la force opérationnelle doit savoir veiller non seulement à la mise en œuvre de ces règles, mais aussi voir à leur établissement, à leur diffusion et à leur respect. Ce processus est l'un des plus importants qu'il doit mener à bien dans le cadre de l'évaluation de sa mission. Il existe tout un éventail de règles d'engagement au sein d'une coalition. Il faut en effet composer avec les règles fixées par chaque pays, avec celles prévues par les conventions qui régissent les diverses alliances, comme l'OTAN, ainsi qu'avec celles, plus complexes encore, édictées par les organisations internationales, comme l'ONU[22].

Dans le cadre de l'évaluation des divers contingents nationaux, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit être prêt à consacrer un temps et un personnel considérables à l'analyse et à l'harmonisation des diverses règles d'engagement en vigueur au sein des forces de la coalition. Il doit entre autres analyser les règles applicables aux contingents nationaux pour déterminer si elles les autorisent à faire usage, au besoin, d'une force létale et, donc, à mener à bien tous les types d'opérations susceptibles de se présenter dans le cadre d'une mission. Tout contingent national dont les règles d'engagement n'autorisent qu'un usage très limité de la force ou, pire encore, qui n'est régi par aucune règle d'engagement nuit à la souplesse et à la réactivité de la coalition. Le commandant de la force opérationnelle doit tenter de déterminer si les règles d'engagement imposées à un contingent national par les autorités de son pays lui permettent de recourir à la force autrement qu'à de strictes fins d'autodéfense. Il doit avant tout établir si, devant une menace, ce contingent est autorisé à mener des actions préventives sans nécessairement attendre d'être victime d'un *premier* acte d'hostilité, puis d'*autres par la suite*.

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit aussi déterminer si les règles d'engagement des contingents nationaux sont suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution de la mission. Il se peut en effet que, après avoir débuté par des opérations de faible ou de moyenne intensité, les activités de la coalition cèdent vite la place à des opérations meurtrières de moyenne ou de grande intensité. La souplesse des règles d'engagement est donc essentielle pour réagir comme il se doit. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit enfin s'assurer que les contingents nationaux peuvent compter sur du personnel solide, capable d'adapter rapidement les règles d'engagement à l'évolution de la situation sur le théâtre des opérations. Ce personnel doit aussi être en mesure de communiquer en aval tous les ordres du commandant.

De nos jours, la façon dont le commandant d'une coalition parvient, en dépit des contraintes politiques et militaires, des rythmes de rotation des forces et des règles d'engagement des contingents nationaux, à forger une culture de la confiance et de l'engagement, puis à exploiter ces forces potentiellement dissemblables pour s'acquitter de sa mission avec succès constitue une illustration parmi d'autres de sa maîtrise de l'art opérationnel[23].

Les plans

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit assurer la fusion des divers plans multinationaux en un plan de campagne unique pour l'ensemble de la coalition. Il doit aussi faire en sorte que l'ensemble de la structure de commandement affiche une « intention commune ».

collection de la RMC

Le commodore (depuis promu au rang de contre-amiral) Denis Rouleau a agi comme commandant du groupe opérationnel naval permanent de l'OTAN, un groupe naval de réaction rapide, de 2006 à 2007. On le voit ici, au centre, aux côtés du général Rick Hillier, chef d'état-major des FC, observant les opérations du pont du HMCS Iroquois.

La fusion des plans de la coalition

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit soigneusement évaluer les divers plans de campagne ou opérationnels des contingents nationaux et les fusionner en un plan unique pour l'ensemble de la coalition. Il doit le faire avant que la force opérationnelle ne soit déployée pour éviter toute confusion après le début des opérations. Pour préserver l'unité de commandement et d'effort, il est important que le commandant de la force opérationnelle s'en tienne à un seul plan de campagne pour l'ensemble de la coalition. Les divers pays peuvent continuer de recourir à leurs propres outils de planification afin d'organiser leurs contingents, mais doivent toujours se plier au plan unique applicable à l'ensemble de la coalition.

Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition peut devoir composer avec des contingents nationaux aux approches très différentes en matière de planification militaire. Pendant que certains se livrent à une analyse détaillée de la mission, il se peut, par exemple, que d'autres s'en tiennent à la nécessité d'accéder sans retard au théâtre des opérations, négligeant ainsi certains aspects importants de la planification. Il se peut aussi que les contingents nationaux se livrent à une planification inadaptée à la mission de la coalition, que ce soit délibérément ou en raison d'une mauvaise interprétation des directives fournies.

Le plan de campagne

Le personnel doit planifier la campagne de manière réfléchie et opportune. Cette planification doit comprendre une évaluation détaillée de l'orientation stratégique globale et de la situation militaire (amis et ennemis), l'établissement d'un énoncé de mission clair et précis ainsi que l'apport de précisions liées à l'exécution de la mission, par exemple, celles qui concernent l'intention du commandant, la logistique, le commandement ou le contrôle[24]. Ce type de planification détaillée vise à faire en sorte que les forces partenaires de la coalition poursuivent les mêmes objectifs politiques et militaires et affichent une réelle unité d'effort[25].

Dans le cadre de la fusion des divers plans, le commandant peut constituer une « équipe rouge[26] » dont les membres sont chargés d'analyser la planification des contingents en prévision du déploiement et de leur demander d'en modifier les aspects potentiellement incompatibles avec le plan de campagne unique du commandant de la force opérationnelle de la coalition. Il est par ailleurs impératif que tous les partenaires partagent une même vision des contraintes, des limites, de l'intention générale du commandant, des lignes d'opérations et des centres de gravité[27].

Enfin, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit être conscient que certains contingents nationaux peuvent ne pas maîtriser parfaitement l'usage de la terminologie classique liée à l'art opérationnel. Il peut alors avoir à décrypter leurs intentions[28]. Le commandant et son personnel doivent aussi s'assurer que les intentions explicites et implicites de la coalition témoignent du fait qu'une importance égale est accordée aux phases de paix et de guerre de la mission et que l'ensemble des partenaires de la coalition partagent une même vision de l'état final et, en particulier, des conditions d'atteinte de celui-ci et de réussite de la mission.

L'intention commune

La notion d'intention du commandant mérite quelques explications, car il s'agit d'un aspect essentiel de l'art opérationnel. En effet, cette intention constitue à maints égards le « ciment » capable de liguer l'ensemble des membres de la coalition en vue de l'atteinte d'un objectif commun. Il importe surtout de bien comprendre la notion d'*intention commune*.

L'ensemble des échelons de la force opérationnelle doivent partager non seulement la même intention, mais aussi les mêmes objectifs et la même vision de l'état final. Le plan d'un niveau de commandement subordonné peut donc « s'imbriquer » à celui de l'échelon supérieur s'il favorise l'atteinte de l'état final fixé par le commandant[29]. Même si l'exercice est subtil, le commandant doit en permanence évaluer avec beaucoup de soin dans quelle mesure les contingents comprennent son intention et la prennent en compte dans leur propre planification.

De l'évaluation des résultats aux opérations décisives

Nous nous sommes jusqu'ici penchés sur trois grands facteurs, à savoir les *personnes*, les *processus* et les *plans*, que le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit soigneusement évaluer en prévision du déploiement. Abordons maintenant de manière plus large l'influence potentielle des résultats de cette évaluation sur le déroulement des opérations de la coalition, une fois celle-ci présente sur le théâtre des opérations.

collection de la RMC

Au cours de l'été 2006, le major-général (promu depuis au rang de lieutenant-général) Angus Watt a été nommé à un poste très important, soit commandant de la Force multinationale – composante aérienne de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan.

Les personnes

En procédant à une évaluation attentive du facteur clé que constituent les personnes, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition augmente les chances de réussite de sa mission. Il doit absolument saisir toutes les occasions de rencontrer dès que possible et aussi souvent que ce l'est les dirigeants des contingents nationaux et les commandants de leurs unités. En s'acquittant de ce devoir vital, il renforce l'harmonisation de la coalition et la présence chez celle-ci d'une intention commune, deux éléments absolument essentiels à la réussite des opérations à venir. Comme cela a été mentionné précédemment, il est aujourd'hui fondamental pour tout commandant d'une coalition d'être sensible aux différences culturelles[10]. Cela lui permet de remplir ses fonctions avec succès, malgré la diversité qui existe au sein des coalitions actuelles. Mais surtout, cette sensibilité, alliée à son flair professionnel, lui permet de tenir compte comme il se doit des exigences des dirigeants des pays et de leurs particularismes culturels respectifs.

Les processus

Les aspects examinés dans le cadre de l'évaluation des processus jouent eux aussi un rôle fondamental dans la réussite de la coalition. Rappelons qu'il s'agit d'aspects multidimensionnels non techniques liés à l'interopérabilité; ils peuvent, par exemple, concerner la souplesse, la confiance, l'acceptation des risques et les règles d'engagement. L'évaluation de ces aspects par le commandant d'une coalition apparaît comme un élément clé de l'art opérationnel, particulièrement en raison de l'importante influence qu'ils peuvent avoir sur la cohésion de la coalition.

Si, par exemple, le commandant se heurte à une situation d'urgence dans le cadre de laquelle une partie de la force opérationnelle, débordée ou victime d'une embuscade, subit de lourdes pertes, il doit pouvoir se fier aux autres membres de la coalition pour intervenir et secourir le contingent en péril. Tout commandant avisé doit par ailleurs s'assurer d'être constamment au fait du degré de souplesse et d'autonomie des forces de la coalition et saisir la moindre occasion d'affirmer et de renforcer son autorité de manière à garantir que la coalition réagit promptement dans les situations périlleuses.

Il faut aussi savoir que toute variation du taux d'acceptation des risques au sein de la coalition met en péril la puissance collective. Si, par exemple, l'adversaire se rend compte qu'un contingent national donné est plus réticent à engager le combat, que ce soit parce que son affectation sur le théâtre des opérations tire à sa fin ou parce qu'il tient à subir le moins de pertes possible, cela peut mettre en péril la solidarité de la coalition. Une frappe létale, susceptible d'entraîner des pertes importantes et spécialement dirigée contre un contingent national éprouvant de telles réticences, peut fort bien ébranler la résolution du pays dont celui-ci relève et le conduire à se retirer de la coalition. Ce type de frappe ciblée peut, d'ailleurs, viser non seulement le contingent national présent sur le théâtre des opérations mais aussi la population du pays en question. Pour éviter de telles attaques, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit donc se pencher dès que possible sur la question vitale de l'acceptation des risques.

Par ailleurs, même si l'usage de la force au sein de la coalition ne peut jamais être parfaitement harmonisé, le commandant de la force opérationnelle doit s'employer sans relâche à faire en sorte que l'établissement, la diffusion, le respect et l'application des règles d'engagement soient assurés de la manière la plus uniforme possible dans l'ensemble de la coalition. Ses efforts en ce sens doivent idéalement conduire à une norme en matière de règles d'engagement, applicable à l'ensemble de la coalition et bien comprise par les contingents nationaux. En outre, toute délégation de pouvoirs touchant certaines règles d'engagement doit se faire de manière explicite et être consignée dans des documents officiels. Le commandant de la force opérationnelle doit par la suite s'assurer régulièrement, dans le cadre de ses relations avec les membres de la coalition, que les pouvoirs délégués sont exercés comme il se doit en procédant à des contrôles positifs[11].

Même si nombre des aspects étudiés sont indépendants de la seule volonté du commandant de la force opérationnelle d'une coalition, ce dernier doit tenter d'en réduire les effets négatifs potentiels sur le théâtre des opérations.

Les plans

Comme nous l'avons souligné précédemment, dans le cadre des opérations des grandes coalitions d'aujourd'hui, les commandants des forces opérationnelles peuvent avoir à fusionner les intérêts, les intentions et les plans des divers

contingents nationaux en un plan de campagne unique. Il est essentiel que le commandant de la force opérationnelle d'une coalition assure d'abord l'harmonisation de la planification militaire à l'*intérieur* de la coalition pour pouvoir ensuite l'aligner sur la stratégie nationale du pays hôte auquel il doit venir en aide. Le cas de l'Afghanistan illustre bien l'ampleur du défi à relever. Les divers commandants de la coalition multinationale et de l'OTAN ont en effet dû aligner leurs plans militaires et leurs plans de sécurité sur la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan, destinée à guider ce pays dans le renforcement de ses propres capacités nationales en matière de gouvernance et de sécurité.

> « Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit assurer la fusion des divers plans multinationaux en un plan de campagne unique »

Dans un tel contexte de planification stratégique, il est clair que le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit soigneusement harmoniser les plans de la coalition et des contingents nationaux avec le cadre de sécurité du pays hôte dans le but ultime d'établir un plan unique. C'est là un autre des aspects clés que le commandant doit évaluer afin de remplir au mieux ses fonctions.

Les cinq règles du commandant

Cinq règles peuvent se dégager de la méthode exposée dans le présent article. J'estime que tout futur commandant de la force opérationnelle doit les observer dans la planification et dans l'exécution des opérations.

- Planifier, planifier et encore planifier... sans toutefois jamais perdre de vue qu'il est impossible de tout planifier, compte tenu de la complexité de toute coalition.
- Faire confiance à son propre jugement. Ne pas laisser quelque propos que ce soit influer sur l'évaluation des partenaires de la coalition.
- Être en permanence sensible aux différences culturelles ou, sinon, être assez avisé pour poser les bonnes questions en travaillant avec des citoyens du pays hôte.
- S'assurer que chaque pays apporte la preuve de ses compétences et de sa préparation. Le fait de se déclarer prêt et compétent ne suffit pas.
- Exercer pleinement les pouvoirs qui lui sont officiellement et légalement conférés, en plus d'affirmer régulièrement son autorité auprès des membres de la coalition.

photo REPC 82-23R du MDN

Le major-général (promu depuis au rang de lieutenant-général) Andrew Leslie a servi comme commandant de la force opérationnelle à Kaboul et comme commandant adjoint de la Force d'assistance à la sécurité de l'OTAN en Afghanistan en 2003.

Conclusion

Comme nous l'avons indiqué, le recours aux coalitions militaires semble devenu la norme dans le contexte de sécurité actuelle. Il risque d'ailleurs fort de le rester. Les coalitions sont des systèmes complexes. Elles sont systématiquement marquées par des frictions entre dirigeants politiques et militaires qui touchent l'ensemble du spectre des opérations. Compte tenu de la complexité des coalitions actuelles et futures, j'estime que les Forces canadiennes doivent continuer d'accentuer le perfectionnement professionnel de leurs corps d'officiers pour permettre à ces derniers d'accéder à des niveaux de commandement plus élevés au sein des forces opérationnelles des coalitions multinationales. J'espère donc que le présent article aura contribué au corps des connaissances professionnelles sur l'importante question que constitue le commandement des coalitions militaires.

Tout commandant réaliste et pragmatique d'une force opérationnelle doit savoir qu'il aura rarement la chance de choisir les membres de la coalition et les contingents désignés pour y prendre part. Il est donc essentiel qu'il apprenne dès le départ à évaluer efficacement et à exploiter au mieux les forces nationales partenaires de la coalition. Il doit aussi être conscient que la méthode exposée dans le présent article ne constitue qu'un modeste outil prévisionnel. Par conséquent, même une évaluation positive des forces de la coalition ne saurait garantir la réussite de quelque commandant que ce soit. En raison de considérations politiques indépendantes de sa volonté, le commandant de la force opérationnelle d'une coalition peut fort bien se voir forcé d'accepter et d'employer des contingents nationaux dont les capacités laissent à désirer. Il peut, par exemple, être forcé d'intégrer de tels contingents pour équilibrer la coalition. Le cas échéant, il doit ensuite faire très attention à la manière dont il exploite ces contingents dans le cadre des opérations.

Signalons enfin qu'il existe évidemment des considérations stratégiques politico-militaires supérieures que la méthode proposée dans le présent article ne peut prendre en compte. Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit apprendre à cerner les aspects du commandement sur lesquels il peut exercer son autorité, mais aussi ceux sur lesquels il ne peut avoir aucune influence directe. De plus amples

recherches sur les coalitions militaires s'imposent sans conteste en vue de mieux préparer les futurs commandants à réussir dans le cadre de situations aussi complexes.

Rappelons-le : de nos jours, la façon dont le commandant d'une coalition parvient, en dépit des contraintes politiques et militaires imposées à ses contingents, à forger une culture de la confiance et de l'engagement, puis à exploiter ces forces potentiellement dissemblables pour s'acquitter de sa mission avec succès constitue une illustration parmi d'autres de sa maîtrise de l'art opérationnel.

> « Le cas de l'Afghanistan illustre bien l'ampleur du défi à relever »

RMC

NOTES

1. Ministère de la Défense nationale. *Rapport final de l'équipe d'action 3 du chef d'état-major de la Défense* (2005), septembre 2006, Ottawa, p. 1-2.
2. Gouvernement du Canada. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde* (Énoncé de politique internationale du Canada publié en 2005 sous le dernier gouvernement libéral), Ottawa, le 20 septembre 2006. Voir également les documents relatifs au soutien constant du gouvernement conservateur à la mission fondée sur une approche pangouvernementale en Afghanistan.
3. Parmi les récents exemples de commandement d'importantes forces multinationales par des officiers canadiens figurent le commandement naval de la Force opérationnelle 150 au cours de l'opération Apollo dans le Golfe persique ainsi que celui des forces alliées en Bosnie et en Afghanistan.
4. Le « commandement de mission » est un type de commandement militaire qui favorise la décentralisation des directives, la liberté, la rapidité d'action et l'initiative.
5. Lieutenant-colonel M. D. Makulowich. « To Clash or Not To Clash: Canadian and Islamic Values on Canadian Forces' Deployed Operations », dissertation dans le cadre du Programme des études militaires supérieures du Collège des Forces canadiennes, 2005, p. 2.
6. « Le commandant de la force opérationnelle d'une coalition doit étudier à la loupe les processus sur lesquels les différents pays s'appuient pour déclarer leurs unités prêtes pour la mission sur le plan opérationnel. Une unité nationale donnée peut fort bien avoir une réputation d'excellence sans être pour autant aussi bien préparée que les déclarations le laissent entendre. Il peut aussi se révéler très difficile pour le commandant d'établir un étalon de mesure du calibre des forces de la coalition. » (Entrevue avec le major-général Holmes, les 17 et 18 octobre 2006.)
7. « La mise sur pied des nouvelles forces armées irakiennes a donné lieu à la constitution de forces terrestres autochtones aux identités régionales et culturelles profondément différentes. Il peut, de ce fait, se révéler très difficile pour le commandant de la force opérationnelle de la coalition multinationale de demander aux unités irakiennes kurdes, chiites ou sunnites de travailler ensemble au sein d'un même contingent national. » (Lieutenant-général W. J. Natynczyk, vice-chef de l'état-major de la Défense au sein des Forces canadiennes, « Coalition Warfare », conférence donnée dans le cadre du Programme supérieur des études militaires n° 9 du Collège des Forces canadiennes, le 27 septembre 2006. Propos reproduits avec la permission de l'auteur.)
8. Patrick Michael Walsh. *Military Coalition Building: A Structural and Normative Assessment of Coalition Architecture*, thèse de doctorat, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, printemps 1999, chapitre 4, p. 136-154.
9. Steven Metz. « The Effect of Technological Asymmetry on Coalition Operations », dans Thomas J. Marshall, Philip Kaiser et Jon Kessmeire (dir.), *Problems and Solutions in Future Coalition Operations*, US Army War College Strategic Studies Institute, Carlisle, Pennsylvanie, 1997, p. 49-67 *et passim*.
10. Thea Clark. « Organizational Interoperability Maturity Model for Command and Control », exposé présenté dans le cadre du Command and Control Research and Technology Symposium de 1999, US Naval War College, 1999, p. 3-8.
11. Nora Bensahel. *The Coalition Paradox: The Politics of Military Cooperation*, thèse de doctorat, Stanford University, août 1999, p. 3-9.
12. Voir la publication administrative interalliée AAP-6 de l'OTAN pour savoir ce que l'Alliance entend par *commandement opérationnel et contrôle opérationnel*. Il existe entre la terminologie de l'Alliance et celle des divers pays des différences susceptibles d'influer sur l'unité du commandement de la mission.
13. Si un pays manifeste sa réticence à accepter une mission donnée, on dit de nos jours qu'il brandit un « carton rouge ».
14. « Exemple de cette confusion : la définition du commandement opérationnel par la France, qui assimile celui-ci à un "commandement national" ne pouvant en aucune circonstance être cédé à des commandants de l'Alliance ou d'une coalition étrangère. » (Thomas Durell-Young, « Command in Coalition Operations », dans Marshall, Kaiser et Kessmeire, *op. cit.*, chapitre 2, p. 23-48.)
15. Ministère de la Défense nationale. *Processus de planification opérationnelle des Forces canadiennes*, B-GJ-005-500/FP-000, Ottawa, 2002, p. 2-7 et 2-8.
16. Exposé du lieutenant-général W. J. Natynczyk, *op. cit.*
17. Major-général Robert H. Scales fils. « Trust, Not Technology, Sustains Coalitions », dans *Parameters*, volume 28, n° 4, hiver 1998-1999, p. 4-5. Voir également, du même auteur, « Culture Centric Warfare », dans *US Naval Institute Proceedings*, octobre 2004, p. 30-31.
18. Ministère de la Défense nationale. *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, Institut de leadership des Forces canadiennes, Kingston, 2003, p. 25 et 31.
19. Steve Bowman. « Historical and Cultural Influences on Coalition Operations », dans Marshall, Kaiser et Kessmeire, *op. cit.*, chapitre 1, p. 1-22.
20. Au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN en Afghanistan, les contingents nationaux sont loin d'être autorisés à accepter le même niveau de risque. Il existe entre eux de nettes différences sur ce plan.
21. Exposé du lieutenant-général W. J. Natynczyk, *op. cit.*
22. Lieutenant-colonel James C. Duncan. « The Commander's Role in Developing Rules of Engagement », *Naval War College Review*, vol. LII, n° 3, été 1999, p. 1-3.
23. La situation peut se révéler encore plus complexe si le commandant de la force opérationnelle et les contingents d'une coalition sont appelés à travailler aux côtés d'autres acteurs gouvernementaux et civils dans un contexte où se mélangent défense, diplomatie, développement et commerce. Les opérations de ce type peuvent être marquées par un déséquilibre constant.
24. *Processus de planification opérationnelle des Forces canadiennes*, p. 2A-1.
25. Dan Cremin, Matt Mills, Denham Phipps et Keith Stewart. « The Challenges of Command in Multinational Environments », *British Army Review*, n° 136, avril 2005, p. 57-58.
26. L'expression *équipe rouge* fait partie de la terminologie courante utilisée en planification militaire. Une telle équipe est souvent constituée de personnes issues de cellules de renseignements ainsi que d'autres membres du personnel désignés par le commandant.
27. Ministère de la Défense nationale. *Processus de planification opérationnelle des Forces canadiennes*, p. 2-2 et 2-5.
28. *Ibid.*, p. 5-7 et 5-8.
29. *Ibid.*
30. Makulowich, p. 2.
31. L'exécution de contrôles positifs est essentielle pour prévenir le moindre incident lié aux règles d'engagement. Les récents sévices imposés par les forces de la coalition aux détenus de la prison d'Abou Ghraib, en Irak, ont montré une fois encore combien il est important que le commandant veille en permanence au respect des règles relatives à l'usage de la force et que le moindre usage illégal de celle-ci soit signalé sans retard et sanctionné comme il se doit par la chaîne de commandement.

LEÇONS APPRISES DU PASSÉ

Un guerrier et un stratège militaire haut en couleurs : le lieutenant-colonel Thomas Edward Lawrence, par B. E. Leeson.

LA GUERRE POLITIQUE : UNE ARME À DOUBLE TRANCHANT – MONTÉE EN PUISSANCE ET DÉCLIN DE LA CONTRE-INSURRECTION FRANÇAISE EN ALGÉRIE

par Pierre Pahlavi

Introduction

Bien que, de Sun Tzu à Mao en passant par Le Miere de Corvey, T. E. Lawrence ou Giap, les plus grands penseurs et stratèges aient théorisé l'art de la guerre subversive, la « petite guerre », comme l'appelaient Clausewitz et Jomini, reste marginale et cantonnée à une fonction d'appoint jusqu'à ce qu'elle ne revienne sur le devant de la scène au XX^e^ siècle, notamment employée par les mouvements de libération nationale sous la forme de la guérilla psychologique et de la *guerre révolutionnaire*.

L'une après l'autre, les grandes puissances découvrent à leurs frais les limites de leur suprématie militaire devant cette forme particulière de lutte sans front ni champ de bataille dont le but est la conquête des esprits plutôt que celle des territoires. Après avoir été mis en échec par le Vietminh, ennemi insaisissable qui menait son combat selon les principes de la *guerre révolutionnaire*, l'état-major français a décidé de mettre en pratique la leçon indochinoise et de développer une parade contre-insurrectionnelle à la rébellion algérienne qui éclate en 1954. Bien qu'elle permette de priver le Front de Libération Nationale de sa base populaire, la nouvelle doctrine de guerre s'avérera une arme à double tranchant, amenant progressivement l'armée française à se politiser et à sortir de son rôle traditionnel.

Tout en traitant du processus de développement, de l'application et des succès de la guerre contre-révolutionnaire de la France en Algérie, cette étude s'intéresse à son influence sur les pratiques et les conceptions traditionnelles de l'armée pour mieux comprendre les raisons qui ont entraîné son démantèlement par l'État français à partir de 1959. L'objectif est d'étayer l'idée selon laquelle cette doctrine aurait agi comme une « vérité devenue folle[1] » amenant la « Grande Muette » à sur-développer ses responsabilités et sa conscience politique et à s'ériger contre un pouvoir central qu'elle soupçonnait de vouloir trahir sa mission initiale. L'analyse de ce processus d'idéologisation et du rôle qu'il a pu jouer dans l'échec de l'expérience contre-insurrectionnelle a également pour but de mieux appréhender les principes et les effets pervers d'une forme de stratégie appelée à occuper une place grandissante dans les conflits et les relations internationales du XXI^e^ siècle.

Pierre C. Pahlavi *est professeur au Département des études de la défense et directeur adjoint du Département de planification et d'opérations militaires du Collège des Forces canadiennes à Toronto.*

La genèse (d'août 1954 à décembre 1955)

Les prémices

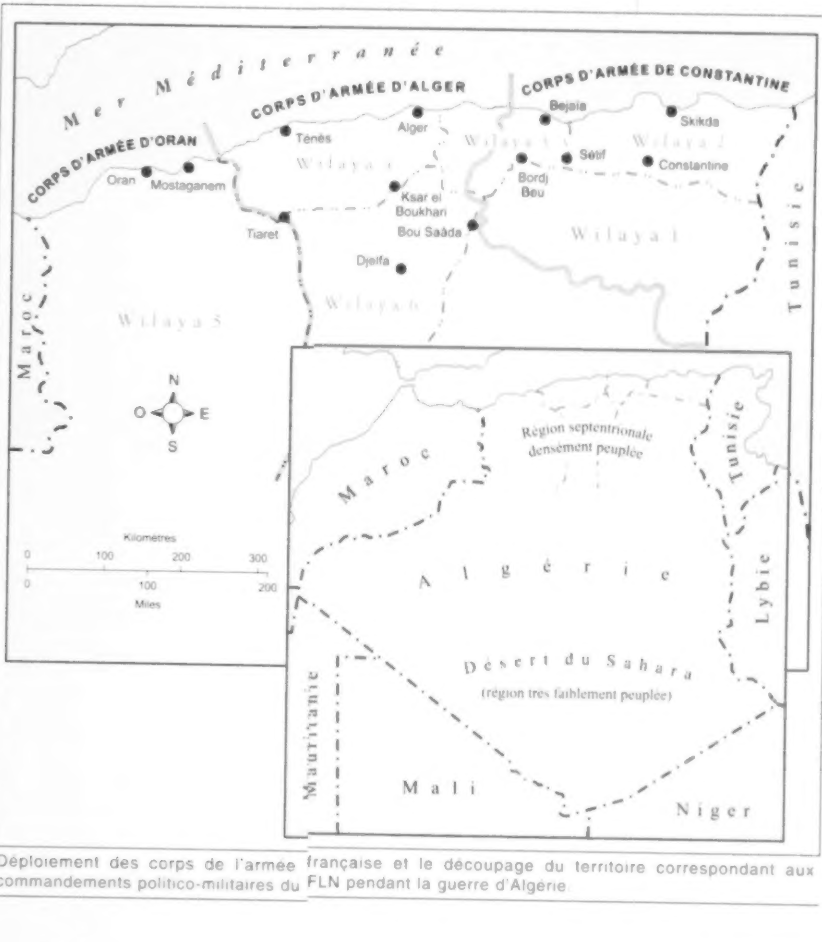
Si la *guerre révolutionnaire* se distingue de la guerre classique, c'est avant tout parce que, au-delà du combat contre les forces armées de l'adversaire, l'effort porte sur l'ensemble des populations dont la conquête constitue un objectif plus prioritaire que la prise de possession d'un terrain ou la domination d'un champ de bataille[2]. Comme dans la guerre classique, il faut connaître le terrain pour adapter la stratégie, bien que la nature du terrain soit tout autre : « La *guerre révolutionnaire* exploite les dimensions politiques et psychologiques des peuples en fonction d'une géographie sociale. C'est pourquoi tout recours à la *guerre révolutionnaire* doit être subordonné à une analyse politique très serrée visant à déterminer les courants psychologiques et le sens de l'évolution en cours[3]. » Conséquemment, l'armée qui mène une *guerre révolutionnaire* se doit de définir une ligne directrice, une politique générale lui permettant d'orienter son combat : « Bref, la guerre subversive exige de ses combattants qu'ils soient non seulement des techniciens de la force des armes mais aussi, et peut-être surtout, des chefs de partisans, des meneurs de foules, des agitateurs politiques, des syndicalistes, des missionnaires[4]. »

En Indochine, l'armée française avait découvert à ses dépens les vertus d'un art dans lequel son adversaire, le Vietminh, était passé maître. Le général Giap, vainqueur de la bataille de Diên Biên Phu, aurait alors déclaré que « l'armée française a été battue parce qu'elle n'a pas fait assez de politique[5] ». Une fois inoculé à l'armée française, le virus de la *guerre révolutionnaire* allait progressivement contaminer les strates intellectuelles de l'armée. Le général Chassin est l'un des premiers à le contracter : « Il est temps, écrit-il, que l'armée cesse d'être la Grande Muette; le moment est venu pour le monde libre, s'il ne veut pas mourir d'une mort violente, d'appliquer certaines méthodes de son adversaire. Or, l'une de ces méthodes, et sans doute la plus importante, réside dans le rôle idéologique qui est, derrière le rideau de fer, dévolu aux forces militaires[6]. » Il faudra pourtant plusieurs mois pour que ces vœux ne deviennent réalité.

Élaboration et mise en place

Après une période d'incubation relativement courte, la « fièvre asiatique » se déclare au cœur du maquis algérien, nouveau théâtre d'opérations où l'armée est engagée pour combattre la rébellion qui éclate à la Toussaint 1954. L'armée est confrontée au même problème qu'en Indochine : sa supériorité numérique ne lui est d'aucune utilité contre un ennemi qui lui refuse le combat frontal. Devant la dégradation de cette situation, les hauts responsables politiques et militaires prennent conscience qu'il est temps de recourir à l'arme psychologique.

La *guerre révolutionnaire* est progressivement adaptée puis organisée par l'armée française entre l'automne 1954 et la fin de l'année 1955. Durant cette première phase, la doctrine passe de la position d'arme expérimentale au statut officiel de « septième arme ». En mars 1955 est créé un organisme d'action psychologique qui prend l'appellation de Bureau régional d'action psychologique et, plus tard, celui de Bureau psychologique[7]. En juillet 1955, une directive du commandant en chef en Algérie officialise l'organisation de l'action psychologique dans toute la Xe région militaire d'Algérie[8]. La Directive sur la guerre psychologique d'octobre 1955 définit officiellement la *guerre psychologique* comme « mise en service systématique de mesures et de moyens variés destinés à influencer l'opinion, les sentiments, l'attitude et le comportement d'adversaires déclarés (armée et population) dans un sens favorable aux plans et objectifs définis par le gouvernement et le commandement[9] ». Pour la première fois, la psychologie acquiert officiellement le rang d'arme de guerre, faisant de 1955 une année charnière dans l'adoption de la *guerre révolutionnaire*[10].



Déploiement des corps de l'armée française et le découpage du territoire correspondant aux commandements politico-militaires du FLN pendant la guerre d'Algérie

La toile des hiérarchies parallèles

En 1956, le vote de la loi sur les pouvoirs spéciaux accordés à l'armée et sur la mise en place des *hiérarchies parallèles* permet d'établir le dispositif opérationnel de la guerre contre-insurrectionnelle qui prend l'allure d'une véritable toile d'araignée dont les mailles s'étendent sur l'ensemble du territoire algérien, assurant ainsi l'encadrement de la population et l'isolement militaire et psychologique de la guérilla adverse.

> « l'état-major français a décidé de mettre en pratique la leçon indochinoise et de développer une parade contre-insurrectionnelle à la rébellion algérienne »

Parmi les institutions qui forment les *hiérarchies parallèles*, la plus importante est sans aucun doute celle des Sections administratives spéciales (SAS). À elles seules, les SAS et les Sections administratives urbaines (SAU) parviennent à instaurer un nouveau quadrillage administratif qui, sans les annuler, vient se superposer aux districts traditionnels. Les SAS et les SAU sont des outils essentiels de la guerre révolutionnaire en ce qu'elles assurent le contrôle, la pacification, voire l'endoctrinement de la population. Pour ce faire, elles se substituent aux pouvoirs locaux en assumant des fonctions dans des domaines aussi variés que la gestion économique, l'éducation, la santé ou l'administration, cette polyvalence étant assurée dans chaque secteur par un officier SAS. Le réseau des SAS permet aux services psychologiques de rester au contact de la population civile et de diffuser plus facilement leur propagande[11]. En outre, la collaboration et le contact psychologique avec la population sont maintenus grâce à d'autres organisations civiles s'articulant notamment autour de responsables d'îlots ou de quartiers, eux aussi placés sous l'égide de l'armée. En définitive, l'armée et, par son entremise, les organismes de guerre psychologique sont présents dans la vie quotidienne de la majeure partie de la population progressivement coupée de l'influence du Front de libération nationale (F.L.N.) et de l'Armée de libération nationale (A.L.N.)[12].

La propagande

Dès le début de l'année 1956, le Bureau psychologique de la Xe région militaire décide de redéfinir et de clarifier ses objectifs. Dans une directive d'avril, il fixe la triple mission suivante : 1) maintenir élevé le moral des unités et les protéger contre les effets de toute propagande adverse; 2) mener une action psychologique cohérente auprès des populations musulmanes établies dans les zones opérationnelles; et 3) réaliser une « action choc » sur les rebelles[13]. De plus, l'infrastructure territoriale de l'action psychologique est renforcée par la création d'unités tactiques de *guerre révolutionnaire*, constituées de *compagnies légères de haut-parleurs et de tracts* (CHPT). À partir de juillet 1956, un effort particulier est fourni pour la formulation d'une *propagande* destinée aux populations musulmanes que l'on a déjà réussi à encadrer. Cette propagande revêt trois aspects : « Un aspect purement circonstanciel, un aspect rengaine ou intoxication »; enfin, il peut s'agir de «galvaniser la population musulmane en lui offrant « des raisons d'enthousiasme qu'elle puisse partager avec les Français de l'Algérie et de la métropole[14] ». Cette propagande cherche également à susciter la méfiance des musulmans « neutres » à l'égard du F.L.N. par des messages comme celui-ci : « Le fellaga est une sauterelle, partout où il passe, il ne reste plus rien [...] son passage signifie ruine, deuil, larmes, famine et misère[15]. » Notons que cette propagande s'adresse également au rebelle à qui l'on tente de faire renier son adhésion à la cause du F.L.N. Enfin, pour susciter à la fois l'adhésion des populations neutres et la lassitude chez l'adversaire, la propagande met en exergue la détermination et la confiance de la France dans sa victoire. Par exemple, une note d'orientation psychologique recommande d'exploiter le thème « de la certitude, de la fermeté, de la volonté[16] ». Ces mêmes thèmes se retrouvent sur le terrain, par un travail quotidien de propagande.

L'apogée (de janvier 1957 à août 1958)

Au cours de la période centrale, qui s'étend de janvier 1957 à août 1958, la *guerre révolutionnaire* connaît des succès éclatants. Elle servira ainsi de puissant catalyseur dans le processus d'affranchissement et d'engagement politique de l'armée qui, vu son pouvoir grandissant face à un régime faiblissant, la pousse à rechercher un contenu à la mission qui lui avait été dévolue initialement, à savoir le maintien de l'Algérie dans la France.

Les haut-parleurs d'une unité mobile des CHPT en pleine action autour de 1957.

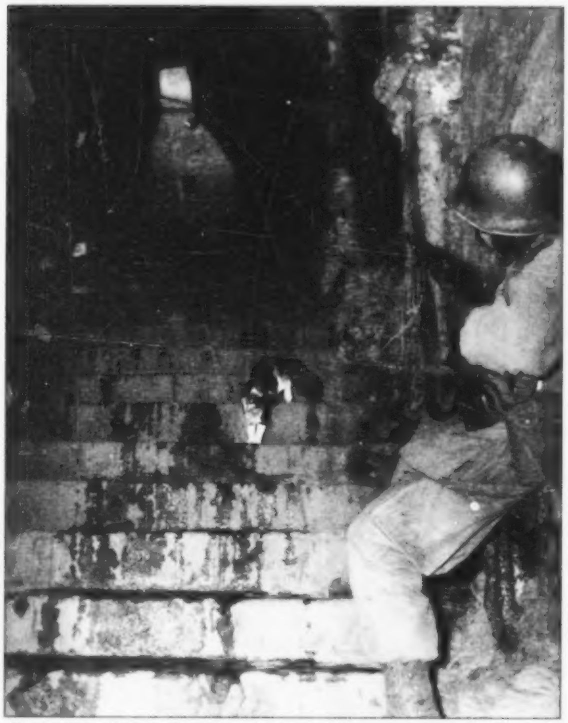
La reconquête de la Casbah : triomphe de la guerre révolutionnaire

En janvier 1957, pour écraser la grève insurrectionnelle qui vient d'éclater dans la Casbah d'Alger, le gouvernement accorde les pleins pouvoirs au général Massu, faisant bénéficier l'Armée de l'unité du pouvoir que réclamaient les adeptes de la *guerre révolutionnaire*. Comme le notent Field et Hudnut, « de ce jour, et jusqu'à ce que le général de Gaulle eut fermement établi les bases de son pouvoir, il y a eu deux gouvernements en France[17] ». On assiste donc à un tournant majeur du conflit.

Les généraux Lacoste, Salan et Massu arrêtent un plan de bataille et décident, de faire débuter la reconquête de la Casbah le 27 janvier. En dix mois, l'armée remporte la bataille d'Alger par des moyens qui reposent largement sur l'aide des *hiérarchies parallèles* et sur les méthodes de la *guerre révolutionnaire* : renseignement par tous les moyens, retournement et manipulation de ralliés clandestins, encadrement et contrôle de la population[18]. Le Bureau psychologique régional met à la disposition du général Massu tous les moyens de propagande écrite (tracts) et parlée (haut-parleurs et cinéma), prenant une part prépondérante au dégel de la Casbah et à la rupture de la grève générale. À cette occasion sont également créées les unités territoriales (formées de 22 800 citoyens armés) qui, placées sous l'autorité du colonel Thomazo, s'avèrent être un précieux outil tactique de guerre psychologique, d'information, de propagande et de contrôle de la population.

Cette première victoire importante consacre la doctrine de la *guerre révolutionnaire* et favorise sa maturation. Pour une deuxième vague de théoriciens, dont les colonels Trinquier, Godard et Argoud, cette guerre ne se limite plus seulement à une technique. Son objectif politique est désormais central, et la bataille d'Alger est pour eux l'occasion d'expérimenter et de perfectionner cette nouvelle conception. Godard et Argoud estiment notamment que, pour combattre efficacement le terrorisme rebelle, il ne faut pas exclure le recours au contre-terrorisme dans le but d'obtenir un choc psychologique[19]. Pour le colonel Argoud, présent à Alger en tant que chef d'état-major de Massu, « l'armée doit chercher par priorité à rallier la population, à gagner sa confiance. C'est l'aspect politique du problème : il est essentiel[20]. » Les intellectuels de la « guerre moderne » vont orienter leur réflexion sur la question de la mission politique de l'armée. À la base de cette réflexion il y a la certitude que l'on se bat par-dessus tout pour maintenir l'Algérie dans la France. Cette certitude est encore réaffirmée dans les thèmes sans équivoque d'un schéma de causerie proposé au Bureau régional par l'état-major de la X^e région militaire : « La France restera en Algérie; l'Algérie restera française; le gouvernement ne traitera pas avec les rebelles; la déclaration d'intention du président du Conseil (janvier 1957) sera appliquée[21]. »

> **« Pour la première fois, la psychologie acquiert officiellement le rang d'arme de guerre, faisant de 1955 une année charnière dans l'adoption de la *guerre révolutionnaire* »**



Archives militaires de France

Patrouilles dans la Casbah à Alger en 1957.

La création du 5e Bureau et l'Instruction provisoire TTA 117

Au lendemain de la bataille d'Alger, la guerre contre-insurrectionnelle française trouve un second souffle avec la mise en place du 5e Bureau d'action psychologique « [p]our donner à la septième arme l'importance qui doit lui revenir dans la *guerre révolutionnaire*[22] ». Le nouvel organe est généralisé à l'ensemble de l'infrastructure psycho-militaire de la Xe région militaire : au niveau du commandement de région d'abord, où l'on crée, pour l'occasion, un nouveau poste de sous-chef d'état-major en complément de celui de chef d'action psychologique, mais aussi au niveau du corps d'armée, où le travail psychologique était jusqu'à présent dévolu au 3e Bureau et, enfin, au niveau des zones et des secteurs opérationnels. Surtout, ce qui est à noter avec la création du 5e Bureau, c'est l'élargissement considérable du champ d'action de l'armée, puisque ce bureau est chargé, à compter du 1er août 1957, de toutes les missions relatives à la guerre et à l'action psychologique, mais aussi de toutes celles liées au moral, à l'information, aux affaires civiles et administratives et même jusqu'au service social et aux aumôneries! Par cette « généralisation » de sa mission, le nouvel organe sera appelé à devenir un véritable « maître Jacques du commandement[23] ».

Toutefois, cette prise d'influence de l'arme psychologique suscite déjà la méfiance du pouvoir civil, qui craint qu'elle ne conduise à long terme à des débordements. Celui-ci s'efforcera donc de limiter le plus possible la portée du 5e Bureau. Cela s'observe avec l'adoption par

le gouvernement Bourgès-Maunoury de l'Instruction provisoire sur l'emploi de l'arme psychologique, mieux connue sous le nom de TTA 117[24]. En apparence, il répond aux souhaits formulés par les adeptes de la *guerre révolutionnaire* en donnant à la septième arme une existence légale au plus haut niveau. En réalité, le pouvoir civil s'efforce de rappeler la nécessité d'[illegible]e collaboration armée-gouvernement dans laquelle ce d[illegible]rime obligatoirement.

> « cette guerre ne se limite plus seulement à une technique. Son objectif politique est désormais central »

En dépit de sa volonté de [illegible] les commandes, le gouvernement doit se rendre a[illegible]ce que la *guerre révolutionnaire* avait déjà fait de l'armée un véritable État dans l'État : « Sur tout le territoire, remarque Fouquet-Lapar, les limites des départements sont devenues celles d'une zone tenue par une division, celles des arrondissements correspondant aux secteurs d'un régiment[25]. » À cela il faut ajouter que la priorité accordée à l'encadrement de la population (éducation, aide sociale, administration) et à l'action psychologique (contrôle des médias, contrôle de l'information, propagande) s'est traduite par la délégation à l'armée de responsabilités les plus étendues, normalement assumées par les autorités civiles. Bref, cet État militaire, reposant sur ses *hiérarchies parallèles*, possède pour ainsi dire toutes les prérogatives de l'État civil, à l'exception de deux : la prise de décisions politiques et la possibilité de tracer une ligne idéologique. Progressivement, cette étape symbolique allait être franchie avec la constitution de ce que Koonings et Kruijt appellent une « armée politique[26] ».

L'idéologie de l'intégration et le franchissement du Rubicon

Ayant demandé en vain une ligne claire aux gouvernements qui se sont succédé depuis 1956 et qui ne lui offraient en réponse que des objectifs vagues et fluctuants, l'Armée décide, à la fin de l'année 1957, de formuler sa propre doctrine politique : l'idéologie de l'intégration, fille de la *guerre révolutionnaire*. D'abord floue, puis cristallisée sur le thème de « l'Algérie française », cette mission s'articule autour de trois objectifs essentiels : le maintien de la souveraineté française, la promotion de la pleine égalité civile des musulmans et un effort dans le sens du progrès économique et social. Grâce à ce programme, l'Armée a la certitude de détenir la parade à la fois à l'indépendantisme du F.L.N. et à l'immobilisme des pouvoirs publics. Les militaires, forts de l'arme absolue qu'est, à leurs yeux, la *guerre révolutionnaire*, frustrés des défaites qui leur avaient été infligées depuis 1939, font de l'Algérie une affaire personnelle; c'est ce qu'ils expriment par cette idéologie. L'objectif de l'intégration répond au besoin qu'éprouve l'Armée de voir définir une ligne directrice claire et simple, soit ce que les politiciens au pouvoir n'ont pas été capables de lui fournir.

Alors même que l'armée s'improvise parti politique, le régime de la IV[e] République se meurt : le 15 avril, c'est la chute du gouvernement Gaillard suivie, une semaine plus tard à Alger, de manifestations violentes d'ultras en faveur de l'Algérie française. Le glas sonne pour le régime agonisant, et c'est l'armée, que son engagement politique a déjà émancipée, qui va lui porter le coup fatal en appuyant l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle « pour mettre en œuvre la doctrine de la *guerre révolutionnaire*[27] ». Celui que les forces françaises considèrent comme l'homme providentiel va pourtant s'avérer être le fossoyeur de leurs ambitions politiques.

La neutralisation de la septième arme (1959)

Le rappel à l'ordre du général de Gaulle

Dès son arrivée au pouvoir, de Gaulle est bien décidé à mater cette armée trop bavarde et trop intellectuelle à son goût. Il le dit clairement et ne ménage pas ses propos : « Quant à l'Armée, elle doit bien se convaincre que son rôle est purement technique. Elle est là pour exécuter les ordres qui lui sont donnés [...]. L'Armée est un instrument. Vous m'entendez bien, un instrument[28]! » Parfaitement conscient du potentiel de l'arme psychologique, il l'est aussi des risques d'idéologisation qu'elle engendre. Il a par conséquent arrêté sa décision depuis longtemps et il n'en changera plus : il veut « sauver » l'Armée de toute tentation politique.

À partir de l'automne 1958, l'Armée se voit intimer l'ordre de ne plus se mêler de politique. Au cours des mois qui suivent, la présidence procède à une véritable purge dans l'armée française, destinée à éradiquer la tumeur

Le général Jacques Massu

révolutionnaire. Dans le but de séparer de nouveau les responsabilités civiles et militaires à tous les niveaux, il remplace Salan par deux hommes : le premier, Paul Delouvrier, est nommé délégué général; le second, le général Maurice Challe, l'adjoint de Salan, est nommé commandant supérieur interarmées. Le général Jouhaud devient chef d'état-major de l'Armée de l'air, tandis que bon nombre d'autres généraux et colonels se voient attribuer des postes en métropole ou en Allemagne. En tout, le général de Gaulle aura ordonné le déplacement de plus de 1 500 officiers. À la fin de décembre, il ne reste des hauts responsables de la *guerre révolutionnaire* et de l'idéologie de l'intégration que le général Massu et le colonel Godard. Encore était-ce parce qu'on avait bien voulu les oublier momentanément.

Le colonel Yves Godard

Le plan Challe : rôle réduit de l'arme psychologique

Immédiatement après cette épuration, de Gaulle entreprend de réorienter de façon radicale la stratégie de l'Armée française en donnant la priorité aux méthodes de la guerre classique. Il opère cette réorientation dans le but avoué d'obtenir des victoires rapides et de négocier en position de force avec le F.L.N. En réalité, « de Gaulle a des raisons moins évidentes pour relancer l'activité militaire : un retour de l'attention des militaires de la politique vers les opérations, et même l'idée qu'un succès militaire retentissant permettrait à l'armée d'accepter plus aisément des concessions politiques, l'honneur ayant été satisfait ».

C'est dans cette optique que le général Challe est chargé de mettre en place un plan de campagne censé marquer le retour aux bonnes vieilles méthodes conventionnelles. Toutefois, le « plan Challe » conserve énormément de caractéristiques propres à la *guerre révolutionnaire*, en particulier des éléments tactiques : on a recours aux techniques de quadrillage du territoire, de noyautage et d'infiltration des structures ennemies. Le plan Challe fait également appel aux moyens de propagande, de désinformation et de renseignement utilisés précédemment. L'objectif demeure de ramener la totalité de la population sous le contrôle de l'Armée, d'une part, en assurant l'étanchéité des frontières et, d'autre part, en obtenant l'adhésion et la collaboration des masses musulmanes. Surtout, le 5e Bureau, épargné par les purges de décembre, voit ses moyens d'action psychologique mis à contribution par le nouvel état-major. En fait, le 5e Bureau est demeuré un « nid » d'adeptes de la *guerre révolutionnaire*, comme le prouve l'extrait suivant d'un article de la *Revue des Forces Armées* :

> Il nous appartient d'éclairer et de convaincre nos patrons, nos camarades, nos subordonnés. Si l'Armée ne veut pas le comprendre et réformer ses conceptions et ses méthodes, elle va à l'échec dans l'immédiat et à sa propre perte dans un futur proche, comme un organisme incapable d'évoluer dans un milieu en transformation. À l'heure actuelle, nous n'avons pas le droit de rester passifs ou indifférents. D'ailleurs, chacun de nous, qu'il le veuille ou non, est « engagé ».

Ceci étant, les adeptes de la septième arme font savoir leur désapprobation à l'égard de la marginalisation progressive de celle-ci. Dans son article intitulé « Considérations militaires sur la guerre d'Algérie », publié dans le numéro de mai 1959 de la *Revue de Défense nationale*, Jean Merye estime que, sans une véritable guerre psychologique, la nouvelle stratégie suivie par le général Challe est irrémédiablement handicapée et n'a aucune chance de réussir à long terme. Pour le colonel Antoine Argoud, le plan Challe procède d'une analyse incorrecte de l'enjeu, privilégiant la reconquête du terrain au détriment de celle des populations. Dans le livre qu'il publiera en 1974, *La décadence, l'imposture et la tragédie*, il écrit : « Le général Challe n'a de la *guerre révolutionnaire* qu'une connaissance livresque. »

L'étau se resserre

En juillet 1959, une nouvelle instruction au titre évocateur, l'Instruction sur les Fondements, buts et limites de l'Action psychologique, marque une étape supplémentaire dans la neutralisation de la septième arme. La notion de guerre psychologique est remplacée par celle d'action psychologique désormais restreinte à élever le moral du combattant et à renforcer sa volonté de combattre. Les thèmes de cette action deviennent l'amour de la liberté, le respect de la personne humaine et de ses droits, le maintien du sens national mais aussi la fraternité et l'esprit d'équipe au sein de l'Armée. L'Instruction limite par ailleurs la responsabilité de l'Armée en matière d'action psychologique par l'établissement d'une collaboration étroite entre la hiérarchie politique et la hiérarchie militaire. En définitive, il s'agit de limiter sérieusement l'autonomie de l'arme psychologique et de brider son potentiel de force en réduisant son rôle à celui d'un simple service du moral tel qu'il existait avant 1955.

> « À partir de l'automne 1958, l'Armée se voit intimer l'ordre de ne plus se mêler de politique »

En apparence, le 5e Bureau, dernier bastion de la *guerre révolutionnaire*, semble avoir été épargné par ces assauts. Son rôle offensif et global est même accentué dans le plan d'action psychologique établi pour les mois de novembre, décembre et janvier. Dans ce document du 5e Bureau, on peut ainsi lire : « Quelles que soient les formes de notre action psychologique, quels que soient les procédés employés, ils n'auront d'efficacité que si tous les échelons sont conscients de deux faits essentiels : 1) l'action psychologique doit être offensive, 2) l'action psychologique doit atteindre l'individu au travers de son milieu (Français de souche européenne, Arabe, Kabyle, Musulman, Israélite), moralement, sociologiquement défini. » Mais l'explication de ce paradoxe apparent est simple : si le Commandement demande au 5e Bureau de fonctionner à plein régime et de contribuer à l'effort de guerre de la façon la plus efficace qui soit, c'est parce qu'il a été décidé en haut lieu de mettre fin au plus tôt à l'encombrant conflit algérien et de s'en extirper dans la meilleure position possible.

De la crise au démantèlement de la *guerre révolutionnaire*

Les « révolutionnaires » sur les barricades

Le 16 septembre 1959, De Gaulle clarifie sa position en introduisant une proposition d'« autodétermination », incluant une possibilité de sécession pour l'Algérie et constituant de ce fait un véritable désaveu pour les tenants de l'Intégration. Comme le notent Doise et Vaïsse, « la déclaration du chef de l'État marque la fin des illusions et le début de la rupture entre l'Armée d'Algérie et le pouvoir politique [...] ». C'est dans ce contexte tendu, où plane une fois encore l'ombre de la *guerre révolutionnaire*, qu'a lieu l'affaire des Barricades, incident qui mettra fin au sursis accordé au 5e Bureau.

Au début de l'année 1960, le dernier groupe de fidèles à la *guerre révolutionnaire* tente une action décisive. Durant une semaine, du 24 janvier au 1er février, certains officiers érigent, avec l'aide de militants de l'Algérie française, des barricades dans les rues d'Alger dans le but de faire pression sur le gouvernement et de le faire fléchir. Parmi les officiers adeptes de la *guerre révolutionnaire* qui prennent part à la semaine des barricades, nombreux sont ceux qui, comme le colonel Jean Gardes, chef du 5e Bureau, et le colonel Argoud, occupent des postes importants au sein de l'Armée d'Algérie et n'hésitent pas à risquer leur carrière militaire pour défendre une cause qu'ils sentent menacée. Leur action témoigne également de leur volonté de briser les liens qui les unissent au général de Gaulle depuis le 13 mai 1958. « C'est sur les barricades que les défenseurs de la *guerre révolutionnaire* essayèrent de réfuter le 13 mai, car c'est là qu'ils proposèrent publiquement et définitivement de renverser le gouvernement de Gaulle. »

Mais ce dernier, qui ne saurait accepter que quelques « excités » lui dictent sa politique ou remettent en cause sa souveraineté, reprend vite la situation en main. Le 29 janvier, lors d'une allocution télévisée, il apparaît en uniforme pour donner l'ordre à l'Armée de rentrer dans les rangs : « Je m'adresse à l'Armée qui, grâce à de magnifiques efforts, est en train de remporter la victoire en Algérie, mais dont certains éléments seraient tentés de croire que cette guerre est leur guerre, non celle de la France, qu'ils ont droit à une politique qui ne serait pas celle de la France. Je dis à tous nos soldats : Votre mission ne comporte ni équivoque ni interprétation. » En s'adressant à ces « éléments isolés » qui font *leur* guerre, selon *leur* politique, de Gaulle est parfaitement conscient qu'il s'agit des partisans de la *guerre révolutionnaire* et de l'Intégration. « De Gaulle, écrit Clayton, considère, à juste titre, l'incident comme un excès de l'école de la *guerre révolutionnaire*. » Maintenant que cette école s'est révélée au grand jour comme un nid de factieux et de révolutionnaires, de Gaulle ne va pas manquer de chercher à l'éliminer au plus vite. Nombreux sont les membres de cette école qui allaient néanmoins être mêlés aux événements d'avril 1961.

La dissolution des 5es bureaux, la reconversion de la septième arme et la fin de la guerre révolutionnaire

Le sort du 5e Bureau s'est joué sur les barricades. « De Gaulle savait maintenant où se cachait l'ennemi au sein de l'Armée et, après les barricades, il allait pouvoir plus efficacement lui régler son compte. » Il prend immédiatement la décision de procéder à l'épuration.

Archives militaires de France

Les barricades à Alger, du 25 au 27 janvier 1960.

Archives militaires de France

Le général Charles de Gaulle en Algérie.

Dès les premiers jours de février, tout s'enchaîne très vite. Le 1er février, le chef de l'État obtient la reddition des insurgés d'Alger. Le 2, une loi votée par l'Assemblée lui permet de prendre des ordonnances et lui facilite le travail d'épuration. Le 3, l'Assemblée fauche les principaux leaders de la *guerre révolutionnaire* : le colonel Godard, directeur des Services de sécurité, est relevé de ses fonctions; le colonel Argoud, chef d'état-major du corps d'armée d'Alger, et les lieutenants-colonels Broizat et Gardes, anciens chefs du 5e Bureau, sont rappelés en métropole. Le 5, enfin, de Gaulle procède à un remaniement ministériel qui a pour but d'évincer Soustelle et Cornut-Gentil, partisans de l'Algérie française. Il ne reste plus, dès lors, à de Gaulle qu'à s'en prendre au principal bastion de la *guerre révolutionnaire*, le 5e Bureau, qui, même privé de ses principaux chefs, demeure à ses yeux le véritable responsable. Mais, ironie de l'histoire, alors même que le 5e Bureau était condamné, avait lieu à Reggane, dans le Sahara algérien, le 13 février 1960, l'explosion de la première bombe atomique française, dotant ainsi l'Armée d'une arme plus psychologique et plus révolutionnaire encore que la guerre « révolutionnaire » : la dissuasion nucléaire.

« Au fil des années de *guerre révolutionnaire*... le 5e Bureau était devenu le véritable cerveau de l'Armée, la guidant, la coordonnant et la surveillant »

Le 15 février, le couperet tombe finalement. De Gaulle prend la décision officielle et irréversible de procéder à la dissolution du 5e Bureau de l'Armée. Cette dissolution est rendue effective par une directive émanant, le même jour, du ministère des Armées. Le général Demetz, nouveau chef d'état-major, écrit : « J'ai l'honneur de vous faire connaître que les organes spécialisés dans l'action psychologique, dénommés 5e bureaux, seront supprimés dès réception de la présente Directive ministérielle[48]. » En outre, le document officiel fait également savoir que les attributions concentrées par le 5e Bureau seront redistribuées et prises en charge par les différents organismes des états-majors en plus de leurs attributions habituelles. Ce « dépeçage » du 5e Bureau est l'occasion de se rendre compte de l'immense pouvoir que concentrait cet organe et de l'étendue de l'influence que ce pouvoir pouvait lui procurer au sein de l'Armée. On comprend mieux dès lors pourquoi, n'osant pas l'affronter, le pouvoir politique a attendu si longtemps avant de le démanteler. Au fil des années de *guerre révolutionnaire* et malgré les tentatives pour limiter son autonomie (Instruction de 1957) et son action (Instruction de 1959), le 5e Bureau était devenu le véritable cerveau de l'Armée, la guidant, la coordonnant et la surveillant.

L'après-guerre révolutionnaire

La dissolution du 5e Bureau entraîne la fin de la *guerre révolutionnaire* au sein de l'Armée française, mais un reliquat d'Arme psychologique subsiste sous une forme éclatée, n'étant plus désormais le monopole d'un seul organisme, mais étant partagé entre les divers services de l'Armée. Le nouveau système « décentralisé » qui se met en place à partir d'avril 1960 repose sur un Centre d'Information général et de Problèmes humains, un centre autour duquel gravitent les organes gouvernementaux et les services chargés de l'information, comme le Bureau Presse-Information. Instrument docile de la volonté gouvernementale, le nouveau système est, dès sa création, mis au service de la politique d'autodétermination avant de servir à préparer le terrain aux accords d'Évian et à l'indépendance de l'Algérie.

La *guerre révolutionnaire*, quant à elle, est rentrée avec le dernier carré de ses partisans dans la voie de la clandestinité et de l'opposition farouche à la politique d'abandon de l'Algérie. Les « guerriers révolutionnaires » les plus irréductibles, parmi lesquels on retrouve entre autres Salan et Zeller, mais aussi Lacheroy et Argoud, vont s'engager de façon aveugle dans l'aventure du putsch d'avril 1961, puis dans celle de l'Organisation Armée Secrète (O.A.S.). Les actions qu'ils mènent, véritables actes de désespoir, peuvent sans doute être considérées comme les ultimes avatars de la *guerre révolutionnaire*. Très vite cependant, le pouvoir politique met fin à leurs agissements en les mettant aux arrêts et en les traduisant en justice. Mais il faudra que le dernier d'entre eux, le colonel Argoud, soit finalement mis hors d'état de nuire, le 25 février 1963, pour que le destin de la *guerre révolutionnaire*, née six ans plus tôt au sein de l'Armée française, soit définitivement scellé.

Les généraux Salan, Challe, Zeller et Jouhaud lors de la tentative de *putsch* d'avril 1961.

Conclusion

Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de la *guerre révolutionnaire* menée par l'armée française en Algérie? Qu'est-ce qui peut expliquer qu'elle ait avorté de la sorte malgré sa contribution à la lutte contre l'insurrection algérienne? Se pourrait-il, comme on serait tenté instinctivement de le penser, que la *guerre révolutionnaire* n'est pas faite pour une armée contre-insurrectionnelle? « Comment cette armée aurait-elle pu, écrit Planchais, comme ses adversaires, vivre comme "un poisson dans l'eau"? Dès le départ, le mécanisme était bloqué par cette confusion : toute eau n'est pas bonne à tout poisson. Tout, ensuite, ne pouvait être qu'artifice [...]. Toute la psychologie du monde, vraie ou fausse, ne pouvait contrebalancer à long terme des données politiques et géographiques impossibles à changer. Une *guerre révolutionnaire* ne peut être qu'une guerre nationale[41]. » Pour Eqbal Ahmed, il ne fait aucun doute que les théoriciens occidentaux de la contre-rébellion ont une conception trop mécanique, trop désincarnée et, par conséquent, erronée de la doctrine de la *guerre révolutionnaire*. « Pour eux, écrit-il, le peuple représente un objet de politique, un moyen plutôt qu'une fin, une masse malléable et manipulable dont le comportement [...] a plus d'importance que les sentiments et les jugements. Ne se préoccupant que des bénéfices opérationnels, l'analyse que fait la contre-révolution de la théorie et de la pratique révolutionnaire tend à être superficielle et doctrinale[42]. »

> « À force de prêcher une foi, on finit par y croire »

Et pourtant, la logique voudrait que le combat soit mené sur le même champ de bataille que l'ennemi. En 1961, dans son célèbre ouvrage intitulé *La guerre moderne*, le colonel Trinquier, tentant de tirer la leçon des années de *guerre révolutionnaire* française auxquelles il a pris part à la fois comme théoricien et pratiquant, portait sur elle le jugement suivant : « Dans la guerre moderne (...(c'est une nécessité absolue d'employer toutes les armes dont se servent nos adversaires; ne pas le faire serait une absurdité. Si nous avons perdu la guerre d'Indochine, c'est en grande partie parce que nous avons hésité à prendre les mesures qui s'imposaient ou que nous les avons prises trop tard[43]. » Plus récemment, les observateurs de la *guerre globale contre le terrorisme* notaient que l'approche de la coalition occidentale, essentiellement limitée à un effort conventionnel, procédait d'une analyse incorrecte de la nature psychologique du combat de l'ennemi, lui laissant ainsi les mains libres sur le front virtuel de l'information, des opinions publiques et des communications de masse[44].

On pourrait également objecter que, par définition, la *guerre révolutionnaire* ne peut pas être adoptée par une armée contre-insurrectionnelle visant à maintenir le *statu quo*. Mais il est important de ne pas confondre *guerre révolutionnaire* et *idéologie révolutionnaire*. Même s'il est vrai que les premiers théoriciens et praticiens de ce type de conflit ont été pour la plupart des révolutionnaires comme Lénine ou Mao, d'autres types d'idéologie peuvent s'adapter à la *guerre révolutionnaire* pour atteindre des buts autres que la révolution proprement dite. À ce sujet, Girardet fait remarquer que l'« on peut fort bien imaginer toute forme de guerre subversive engagée ou menée au nom des principes d'une idéologie purement nationale, au nom de ceux du libéralisme démocratique ou au nom même d'un idéal d'inspiration fasciste[45] ». À ce titre, il n'est pas contradictoire d'imaginer la *guerre révolutionnaire* comme une méthode mise au service d'une lutte contre-révolutionnaire.

Le problème ne réside donc pas tant dans la question de savoir si la *guerre révolutionnaire* peut être adoptée par une armée anti-insurrectionnelle, mais dans l'inévitable processus de politisation de la mission et des pouvoirs qu'entraîne cette adoption. Le paramètre politique est essentiel, car, comme l'expliquait l'un des pères de la *guerre révolutionnaire*, Mao Zedong, « une guerre de guérilla qui n'a pas d'objectif politique doit échouer[46] ». Si l'armée contre-révolutionnaire veut contrôler une population donnée physiquement, mais aussi psychologiquement – ce qui est plus important à long terme –, elle devra pour cela promouvoir un thème politique fermement établi[47]. C'est l'aspect politique fondamental de la *guerre révolutionnaire*, quelle que soit sa forme : « la réussite d'une lutte antisubversive demeure étroitement dépendante, à tout le moins, inséparable de la mise en place d'une politique

générale de ralliement ou de reprise en main de la population[21]. » L'aspect politique est vital pour gagner la confiance des populations, influencer celles-ci et les soustraire à l'influence ennemie.

Or, le délicat problème qui se pose dans le cas d'une guerre antisubversive menée selon les règles de la *guerre révolutionnaire* est sans doute celui de la politisation de l'armée, conséquence inévitable de la production et de la défense d'une idéologie. À force de prêcher une foi, on finit par y croire. En se politisant, l'armée cherche du même coup à vouloir avoir un droit de regard sur la mission qui lui est assignée par le pouvoir politique. Ce problème ne se pose pas dans le cas d'une force révolutionnaire parce qu'il y a unité du politique et du militaire. Par contre, dans le cas d'une guerre antisubversive conduite par une puissance démocratique, il peut amener l'armée idéologisée à se heurter au pouvoir légal, débordant ainsi sur une crise politique semblable à celle qu'a connue la France de 1958 à 1961 durant la guerre d'Algérie. Comme l'écrit Maurice Duverger, « une armée préparée à la guerre subversive [...] ne peut rester isolée de la nation, en dehors de la politique [...]. la guerre psychologique implique une activité politique, une intervention quasi permanente dans la vie de la nation[20] ». Ceci est un aspect crucial de toute *guerre révolutionnaire*.

Affiche du film sorti en 1966, écrit et réalisé par Gillo Pontecorvo et salué par la critique, *La bataille d'Alger*.

Au-delà de ses limites, l'expérience pionnière de l'armée française est porteuse d'enseignements sur ce qu'on appelle aujourd'hui la guerre de quatrième génération (4GW)[22]. L'histoire, sans se reproduire immuablement, est caractérisée par d'étonnantes répétitions. En ce début du XXI[e] siècle, dans la lutte qui les oppose au terrorisme global, les États sont confrontés à une forme de guerre inusitée. Pour leur gouvernement, leurs services secrets et leurs états-majors, le défi est de taille : mener une guerre sans front ni frontières et sans adversaire clairement identifiable. Ces grandes puissances constatent avec amertume à quel point leurs forces conventionnelles et nucléaires sont de peu d'utilité contre cet ennemi disséminé, insaisissable et résolu. Elles doivent adapter leur lutte en la menant sur tous les fronts et combiner la technologie moderne avec des tactiques militaires anciennes. Elles doivent réapprendre à riposter à l'agression et au harcèlement psychologique – dont la terreur est une forme – par des actions psychologiques. Cette guerre où l'intelligence et la ruse surpassent la puissance des armements présente des avantages certains. Elle comporte également des risques que l'étude de l'expérience française peut servir à éviter.

RMC

NOTES

1. Jean Planchais, *Une histoire politique de l'Armée*, (Paris : Éditions du Seuil, 1967), p. 321.
2. François Géré, « Généalogie de la Guerre Révolutionnaire », in *La Guerre Psychologique*, (Paris, Collection Bibliothèque stratégique, Economica, 1997), p. 15-45.
3. Général Beaufre, *La guerre révolutionnaire. Les formes nouvelles de la guerre*, (Paris : Fayard, 1972), p. 50.
4. *Ibid.*, p. 90.
5. Raoul Girardet, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains*, (Paris: Dalloz, 1989), p. 90.
6. Général L.-M. Chassin, « Du rôle idéologique de l'Armée », *Revue militaire d'information*, n° 240, (octobre 1954), p. 13.
7. Service historique de l'armée de terre (SHAT), (Archives militaires 1H 2403, – Paris, le 1[er] Mars 1955 – Secrétariat d'État aux Forces armées "terre" – Cabinet, Section Moral – *Note pour le 1[er] bureau de l'EMA – objet : Création d'un organisme d'action psychologique*, signée par le colonel Drion pour le général d'Armée Blanc, chef d'état-major de l'armée.
8. SHAT, Archives militaires 1H 2403, *Directive pour l'Action psychologique sur le territoire de la X[e] région militaire*, par le général Lorillot, Alger, le 27 juillet 1955.
9. SHAT, Archives militaires 1H 2408, *Directive sur la guerre psychologique*, signée par Koenig, ministre de la Défense nationale et des Forces armées, État-major des Forces armées, Bureau psychologique, le 4 octobre 1955.
10. Elle devient une arme polyvalente en ce sens qu'elle est à la fois tactique et stratégique : « tactique lorsqu'elle vise les unités ennemies au contact de la population derrière les lignes; [...] stratégique lorsqu'elle est conduite contre l'ensemble des forces ennemies de son territoire. » (*Ibid.*)
11. Pour un exemple, voir notamment Alexander Zervoudakis, « A Case of Successful Pacification », in Martin Alexander et J. F. V. Keiger, *France and the Algerian War. Strategy, Operations and Diplomacy*, Londres : Frank Cass, 2002, p. 54-64.
12. Paul Rich et Richard Stubbs, *The Counter-Insurgent State. Guerilla Warfare and State Building in the Twentieth Century*, (New York: MacMillan Press, 1997, p. 103-107).
13. SHAT, Archives militaires 1H 2408, *Directive d'action psychologique*, X[e] région militaire, Bureau psychologique, Alger, avril 1956.
14. SHAT, Archives militaires 1H 2403, *Objet : Renforcement des moyens de l'action psychologique pour l'Algérie et création de trois unités tactiques de guerre psychologique*, par le secrétaire d'État aux Forces armées "terre" – État-major de l'Armée, – cabinet section psychologique et du moral, le 23 juin 1956.
15. SHAT, Archives militaires 1H 1117.
16. SHAT, Archives militaires 1H 2408, *Objet : Directives d'action psychologique*, note d'orientation n° 6, – X[e] région militaire, État-major, Bureau psychologique, par le général de brigade Tabouis, chef du Bureau régional d'Action psychologique, pour le général de corps d'armée Lorillot, commandant la X[e] RM, commandant supérieur interarmées.
17. Joseph Field et Thomas C. Hudnut, *L'Algérie, de Gaulle et l'Armée*, (Paris: Arthaud, 1975), p. 36.
18. Général Paul Aussaresses, *The Battle of the Casbah: Terrorism and Counter-terrorism in Algeria*, (New York: Enigma Books, 2002).
19. Ils réprouvent en revanche l'emploi de la torture; voir sur ce point Guy Pervillé, « Quinze ans d'historiographie de la Guerre d'Algérie », *Annuaires de l'Afrique du Nord*, Paris : Éditions du CNRS, 1976.
20. Cité dans Planchais, *op. cit.*, p. 337.
21. SHAT, Archives militaires 1H 2409, *Schéma de causerie*, État-major, Bureau psychologique, action sur la troupe, février 1957.

22. SHAT, Archives militaires 2403, *Objet : Création de 5e Bureau*, note du général de corps d'armée Lorillot, chef d'état-major de l'Armée, Secrétariat aux Forces armées "terre" 1er Bureau, Paris, le 19 juillet 1957.
23. Planchais, *op. cit.*, p. 333.
24. SHAT, Archives militaires 2409, *Instruction provisoire sur l'emploi de l'arme psychologique*, par le général d'armée Ely, chef d'état-major général des Forces armées, ministère de la Défense nationale et des Forces armées, le 29 juillet 1957, 77 pages.
25. Philippe Fouquet-Lapar, *Histoire de l'Armée française*, (Paris: PUF, collection Que sais-je?, 1986), p. 101.
26. K. Koonings et D. Kruijt, *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, (Londres et New York : Z Books, 2002).
27. Anthony Clayton, *Histoire de l'Armée française en Afrique, 1830-1962*, (Paris: Albin Michel, 1994), p. 225.
28. Jean Doise et Maurice Vaisse, *Diplomatie et outil militaire, 1871-1969*, (Paris, Imprimerie nationale, collection Politique étrangère de la France, 1987), p. 462.
29. Clayton, *op. cit.*, p. 508.
30. SHAT, Archives militaires 1H 2522, *Revue des Forces armées n° 33*, extrait sélectionné en janvier 1959 par l'état-major du 5e Bureau pour être diffusé parmi les officiers et servir de thème de causerie.
31. Jean Merye, « Considérations militaires sur la guerre d'Algérie », *Revue de Défense Nationale*, 15e année, mai 1959, p. 814.
32. Antoine Argoud, *La décadence, l'imposture et la tragédie*, Paris : Fayard, 1974. (Cité dans Vaisse, *op. cit.*, p. 463.)
33. SHAT, Archives militaires 1H 2410, *Objet : Fondements, buts et limites de l'Action Psychologique*, signé par P. Guillaumat, ministre des Armées, Paris, le 28 juillet 1959, 5 pages.
34. SHAT, Archives militaires 1H 2410, *Plan d'action psychologique pour les mois de novembre, décembre et janvier*, Commandement en chef des forces en Algérie, État-major interarmées, 5e Bureau, Alger, le 7 novembre 1959.
35. Doise et Vaisse, *op. cit.*, p. 464.
36. Field et Hudnut, *op. cit.*, p. 132.
37. Cité dans Doise et Vaisse, *op. cit.*, p. 466.
38. Clayton, *op. cit.*, p. 228.
39. Field et Hudnut, *op. cit.*, p. 148.
40. SHAT, Archives militaires 1H 2403, *Objet : Dissolution des 5e bureaux*, par le général Demetz, chef d'état-major de l'armée, Ministère des Armées "Terre" – État-major de l'Armée, 1er Bureau, pour le ministre et par délégation, Paris, le 15 février 1960.
41. Planchais, *op. cit.* p. 338-339.
42. Eqbal Ahmed, « Guerre révolutionnaire et contre-insurrection », dans Gérard Chaliand, *Stratégies de la guérilla – Anthologie historique de la longue marche à nos jours*, Paris : Gallimard, collection Idées, 1984, p. 244.
43. Roger Trinquier, *La guerre moderne*, (Paris: La Table Ronde, 1961), p. 187.
44. John Mackinlay, *Defeating Complex Insurgency: Beyond Iraq and Afghanistan*, (Londres: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005); Bard O'Neill, *Insurgency and Terrorism*, (Washington, DC: Potomac Books, 2005).
45. Girardet, *op. cit.*, p. 94.
46. Cité dans Field et Hudnut, *op. cit.*, p. 43.
47. Eric Wolf, *Peasant Wars in the Twentieth Century*, (New York: Harper Torchbook, 1969), p. 244. Voir aussi Army Staff College, *Counter-Revolutionary Warfare and Out of Area Operations Handbook*, Army Staff College, 1985, p. 16.
48. Girardet, *op. cit.*, p. 113.
49. Cité dans Field et Hudnut, *op. cit.*, p. 42.
50. Colonel Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone. On War in the 21st Century*, (Saint Paul: Zenith Press), 2004.

Les barricades à Alger, du 25 au 27 janvier 1960.

Blindés canadiens passant à travers Ortona, toile de Charles Comfort

ASSIMILER L'EXPÉRIENCE DU COMBAT URBAIN – LES CANADIENS À ORTONA

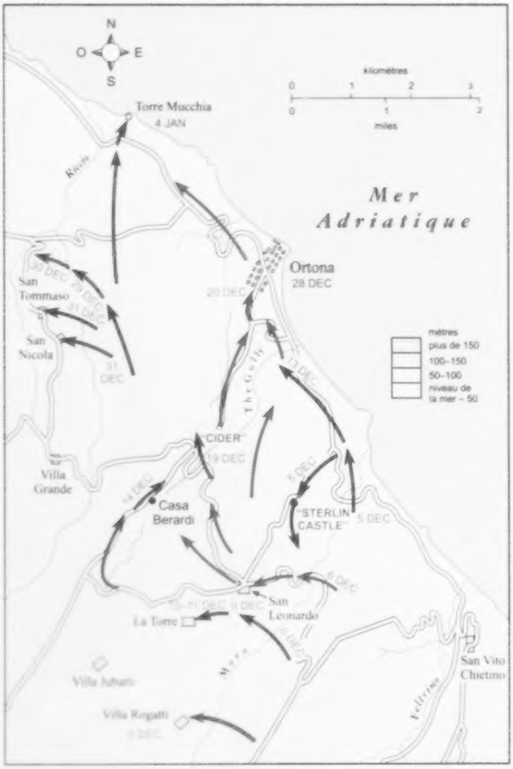
par Ian Gooderson

Introduction

La meilleure façon de connaître son ennemi est de le combattre, car la bataille révèle ses méthodes et tactiques et montre les diverses façons d'en venir à bout. Une telle expérience chèrement acquise par un nombre relativement *restreint* de personnes doit être soigneusement évaluée, et il faut assimiler et diffuser les leçons qu'on en tire pour s'assurer que ceux qui n'ont pas encore été mis à l'épreuve soient mieux préparés à relever un défi semblable. S'appuyant sur un épisode de la campagne d'Italie au cours de la Seconde Guerre mondiale, le présent article démontrera comment des soldats canadiens ont fourni aux armées alliées et à leurs services d'entraînement de précieux renseignements sur une forme de combat jusque-là absente de leur expérience de guerre contre les Allemands : le combat urbain. En décembre 1943, après des semaines d'âpres combats pour franchir la rivière Moro, la 1re division canadienne de la 8e armée britannique capturait la ville portuaire d'Ortona, sur la côte italienne de l'Adriatique. Deux bataillons de la 2e brigade d'infanterie, le Loyal Edmonton Regiment et le Seaforth Highlanders Regiment, avec leurs unités d'appui, étaient les principaux effectifs engagés. Cette bataille a fait 275 victimes parmi les Canadiens, dont 141 ont perdu la vie[1].

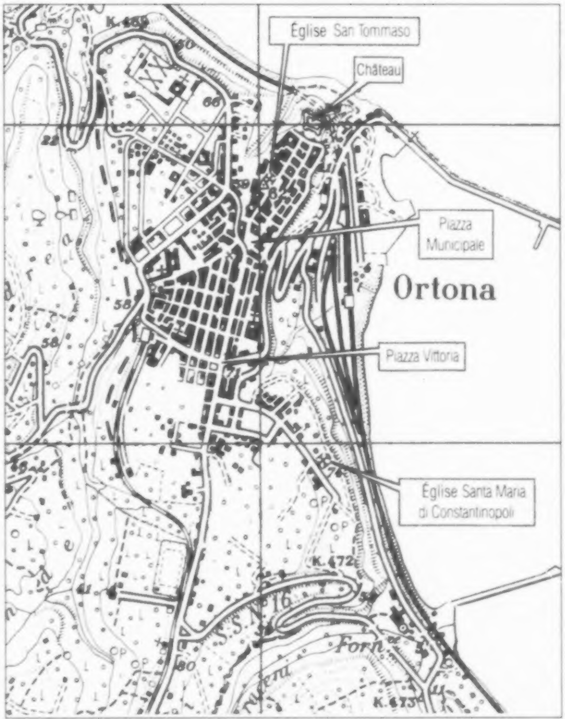
C'est à Ortona que les Alliés ont été confrontés pour la première fois à une zone densément bâtie que les Allemands avaient transformée en position de défense où ils allaient mener non seulement un combat d'arrière-garde, mais une bataille défensive prolongée. La bataille d'Ortona s'est avérée inestimable en ce qu'elle a permis aux Alliés d'apprendre des Allemands des techniques de combat urbain, et cette expérience fut marquée par plusieurs autres faits saillants. À la défense de la ville se trouvaient certains des soldats allemands les plus compétents et motivés de tous les fronts : les hommes de la 1re division de parachutistes, dont les bataillons étaient déployés sur le théâtre des opérations dans le but de renforcer les secteurs névralgiques du front allemand en Italie. Contrairement à leurs ennemis, les soldats canadiens n'avaient aucune expérience de ce genre de combat et très peu d'entraînement à cette forme d'engagement, ce qui ne les a pas empêchés d'avoir le dessus dans cette bataille. En effet, ils se sont rapidement adaptés à ces conditions de combat qu'ils connaissaient peu; ils ont inventé et mis en pratique les méthodes qui leur ont permis de remporter cette victoire.

Ian Gooderson, Ph. D., *est maître assistant au Département d'études de la défense du King's College de Londres et enseigne au Collège d'état-major des services interarmées de l'Académie de la défense du Royaume-Uni. Il se spécialise dans l'étude de l'histoire militaire de la Seconde Guerre mondiale et s'intéresse tout particulièrement aux opérations interarmées et au rôle des forces aériennes.*



La rivière Moro et Ortona
5 décembre 1943 – 4 janvier 1944

1re BRIGADE D'INFANTERIE — 3e BRIGADE D'INFANTERIE
2e BRIGADE D'INFANTERIE — (BRIGADES D'INFANTERIE APPUYÉES PAR DES ÉLÉMENTS DE LA 1re BRIGADE BLINDÉE)



collection de la RMC

Le champ de bataille

Ortona est une petite ville d'à peine 500 mètres de largeur, bordée à l'est par la falaise qui surplombe le port et à l'ouest par un profond ravin; son approche ne pouvait s'effectuer que par le sud, ce qui en faisait une position de défense urbaine potentiellement très forte. Ses maisons de pierre offraient aussi de formidables centres de résistance. Dans les vieux quartiers du nord de la ville se dressait la cathédrale San Tommaso, entourée de vieilles demeures de deux ou trois étages dont le rez-de-chaussée n'était souvent qu'une seule grande pièce sans fenêtre bordant une rue pavée, étroite et sombre. De nombreuses maisons étaient dotées d'une cave profonde reliée à ses voisines par des passages souterrains. Les murs du château qui dominaient le port étaient trop affaiblis par les séismes et les tunnels de chemin de fer pour être un des éléments clés de la défense de la ville. Au sud, les maisons plus modernes et les entrepôts étaient disposés en quadrilatères réguliers, mais les rues étaient si étroites que les immeubles, la plupart de quatre étages, se touchaient presque. L'église Santa Maria di Constantinopoli se dressait au sud-est de la ville. La plus importante route de la côte, la route 16, traversait Ortona du sud au nord, devenant le corso Vittorio Emanuele, la rue principale de la ville et l'une des rares avenues assez larges pour que des chars d'assaut puissent y circuler. Les attaquants avaient peu de choix : en entrant dans la ville par le sud, ils étaient forcés de se concentrer sur le corso. L'ennemi pouvait alors les canaliser facilement vers d'excellents « champs de massacre » sous le feu dominant de ses tirs le long de l'avenue et dans les trois grandes places de la ville qui sont, partant du sud, la Piazza della Vittoria à l'entrée de la nouvelle ville, la Piazza Municipale reliant la ville moderne à l'ancienne, et la Piazza San Tommaso, près du château[2]. L'alternative, pour les attaquants, aurait été de se battre dans les rues transversales, étroites et encaissées. Et ç'aurait été, de toute façon, la seule méthode qui aurait permis de libérer la ville de ses défenseurs, au prix d'un combat acharné nécessitant un nombre suffisant de fantassins pour capturer et sécuriser la ville, pâté de maisons par pâté de maisons.

> « La bataille d'Ortona s'est avérée inestimable en ce qu'elle a permis aux Alliés d'apprendre des Allemands des techniques de combat urbain »

Évaluation des défenses allemandes

Une des caractéristiques de la défense fut le fait que, n'ayant pas la possibilité d'ériger de réelles fortifications comme des casemates de béton et d'acier, les Allemands ont improvisé avec ce qu'ils avaient sous la main. Les bâtiments de pierre de la ville, surtout dans les vieux quartiers, étaient assez solides pour assurer la protection des défenseurs et de leur matériel.

Les ingénieurs allemands ont bloqué les intersections et les rues en démolissant les coins des immeubles, puis en entassant les débris pour dresser des barricades. Ces tas de décombres, empilés assez haut pour empêcher la progression des chars, s'avéraient aussi difficiles à escalader pour les soldats, qui s'exposaient au feu ennemi s'ils tentaient de grimper. Lorsque les Canadiens s'approchaient d'un carrefour, ils constataient que les édifices de chaque côté étaient détruits, ce qui les empêchait d'accéder à un point de vue surplombant les positions allemandes. En face, les coins des deux immeubles encadrant l'autre côté de l'intersection étaient aussi démolis, et les débris formaient un barrage en travers de la rue. Seuls les coins de ces immeubles étaient détruits; le reste était à peu près intact et, aux étages, les Allemands avaient disposé des batteries de mitrailleuses dont le champ de tir couvrait la rue et les pavés sur lesquels s'avançaient les Canadiens. Ils avaient également hissé des canons antichars jusqu'aux étages supérieurs pour couvrir ces approches. Les Canadiens ont rapporté qu'ils ont vu au moins deux pièces de 88 mm démontées puis remontées par les Allemands dans ces positions. Dans certains cas, les barricades de rues recelaient une mitrailleuse ou un canon antichar bien dissimulé. Plusieurs canons étaient aussi embusqués dans les rues transversales de manière à couvrir l'intersection et à surprendre les blindés canadiens. La plupart des carrefours de la ville étaient ainsi protégés par des positions de tir comportant deux ou trois canons antichars qui s'appuyaient mutuellement. En outre, les parachutistes allemands se servaient efficacement de leurs nombreuses mitrailleuses. Les défenseurs avaient aussi réparti des positions de tir dans les rues qui menaient aux intersections et dans les maisons qui les bordaient.

« les Allemands ont improvisé avec ce qu'ils avaient sous la main »

L'utilisation de mines fut une autre caractéristique importante de la bataille d'Ortona. Les espaces découverts, comme l'esplanade qui séparait la ville du port, étaient abondamment semés d'un mélange de mines antichars et de mines antipersonnel. À mesure que l'on s'avançait dans la ville, les défenses devenaient de plus en plus complexes et étaient conçues de manière à former un réseau serré de centres de résistance. Au sol, ceux-ci étaient cachés dans les décombres d'immeubles entiers qui avaient été démolis pour s'affaisser dans la rue et la bloquer. On avait ensuite creusé les débris pour aménager deux ou trois nids de mitrailleuses. Ces derniers étaient à leur tour protégés par des mitrailleuses situées aux étages des bâtiments environnants. Les amas de débris recelaient également des mines antichars dont certaines étaient munies d'une ficelle attachée au détonateur, ce qui permettait aux parachutistes, cachés plus loin, de les faire exploser à distance quand un attaquant s'approchait. L'effet était dévastateur, car la déflagration se trouvait décuplée par l'explosion des autres mines avoisinantes qu'elle provoquait. La menace des mines faisait en sorte que les chars canadiens ne pouvaient foncer à travers les barricades tant qu'on n'avait pas inspecté et déminé ces obstacles. Les Allemands placèrent aussi des mines contre les murs des maisons et, en les faisant sauter à distance, ils pouvaient provoquer l'effondrement de la maçonnerie. Ils parvenaient ainsi à bloquer la voie, à ouvrir une brèche dans un immeuble ou encore à décrocher d'un engagement et couvrir leur repli vers une autre position lorsque, à un endroit, la situation tactique se retournait contre eux. Même les décombres étaient semés de mines antichars souvent mêlées à des mines antipersonnel, et les parachutistes allemands utilisaient abondamment les mines de bois italiennes que ne pouvaient déceler les détecteurs de mines métalliques employés par les Canadiens.

Les Allemands ont en outre disposé çà et là des pièges ingénieux. Par exemple, un démineur qui retirait une mine pouvait déclencher l'explosion d'une seconde mine cachée sous la première, ce qui ralentissait considérablement le déminage et rendait le processus périlleux. Mais les pièges les plus dangereux étaient ceux cachés dans les bâtiments inoccupés ou récemment abandonnés par les parachutistes qui y ont placé des pièges en prévision de leur repli de cette position. Les entrées obscures de nombreuses maisons, tout comme les escaliers, recelaient des fils de détente prêts à faire exploser des mines ou des charges dès qu'une botte imprudente s'y accrochait. Les soldats canadiens n'osèrent plus défoncer une porte à coups de crosse de fusil ou de botte, de peur que les portes elles-mêmes fussent piégées. Ils se sont vite rendu compte que la *pire* façon d'entrer dans un édifice pendant ces combats, c'était par la porte. Et une fois à l'intérieur, il ne fallait surtout pas ramasser des objets attrayants, comme une arme allemande abandonnée, un porte-documents ou une bouteille de vin, encore moins se fier à la plomberie des maisons équipées de toilettes à chasse d'eau. Les mêmes précautions s'appliquaient aux objets qui traînaient parmi les débris jonchant les rues. Des immeubles entiers étaient truffés d'explosifs que les Allemands pouvaient faire sauter à distance quand les Canadiens y pénétraient ou dès que leurs propres parachutistes quittaient les lieux. L'un des pièges utilisés par les parachutistes et que les Canadiens n'ont pas toujours su déjouer était de procéder à l'évacuation d'une maison dans l'espoir que les attaquants, voyant cela, s'y précipiteraient. Dès que les Canadiens envahissaient les lieux, les Allemands déclenchaient les charges d'explosifs entassées au sous-sol.

L'unité tactique de base de la défense allemande était l'équipe de serveurs de mitrailleuses légères, qui, selon les rapports, étaient également dotés d'un ou deux lance-grenades, ce qui indique la confiance que les parachutistes accordaient à ce genre d'arme. Ces équipes se sont battues avec acharnement, parfois jusqu'au dernier homme, mais, quand elles le pouvaient, elles se repliaient sur d'autres positions préparées. Les Canadiens remarquèrent que les parachutistes abandonnaient parfois des positions offrant de bons champs de tir au profit de l'effet de surprise, retenant leur feu tant qu'ils n'étaient pas sûrs de tuer leurs cibles. Lors des combats de maison à maison, les Allemands postaient leurs mitrailleuses au fond des pièces de manière à couvrir les fenêtres et, si possible, les portes. Ils ne tiraient qu'une fois les soldats canadiens entrés dans la pièce. Souvent, même après l'explosion d'une grenade, les Allemands survivants capables de tirer continuaient de le faire jusqu'à ce

« Les Allemands ont en outre disposé çà et là des pièges ingénieux »

Les archives nationales du Canada (ANC) PA 114482

La bataille d'Ortona fut marquée par des combats urbains acharnés pour chaque pâté de maison.

que les Canadiens se rendent maîtres des lieux. Ces derniers reconnurent que la discipline de feu des parachutistes était excellente. Tous les escaliers menant aux étages supérieurs étaient d'éventuels pièges mortels, car les Allemands installaient des mitrailleuses au sommet afin d'abattre quiconque essayait de monter[3]. Une tentative d'ascension des escaliers pouvait aussi bien entraîner une pluie de grenades lancées de l'étage. Outre les petits groupes tactiques, de nombreux parachutistes se battaient isolément, et certains tireurs embusqués étaient équipés de fusils munis d'une lunette de visée. Les immeubles, les toits et les tas de décombres leur offraient d'innombrables positions de tir, et un seul tireur pouvait ainsi contrôler un vaste territoire. Il n'avait qu'à choisir ses cibles une à une, se concentrant sur les officiers, les sous-officiers et les signaleurs, et à changer fréquemment de position pour ne pas être repéré. Les Canadiens ont aussi remarqué que les parachutistes étaient bien approvisionnés en grenades, car ils ne se gênaient pas pour en lancer dans les rues, sans vraiment viser, afin de retarder l'avancée des attaquants. Il est même arrivé que les Canadiens, après avoir déminé un tas de débris, voyaient s'étaler sur le pavé devant eux d'autres mines, lancées par les parachutistes à partir des fenêtres avoisinantes. À l'évidence, les parachutistes allemands étaient très versés dans l'art du combat de rue et savaient transformer systématiquement des rues, des pâtés de maisons et même des bâtiments isolés en centres de résistance. L'expérience était un atout, et il se trouvait sûrement parmi les parachutistes des vétérans qui avaient appris à se battre dans les rues en Russie[4].

À la bataille d'Ortona, les Allemands utilisèrent aussi deux nouvelles armes antichars portatives puissantes, le *Panzerschreck* (« la terreur des chars »), un lance-roquettes de 88 mm à charge perforante, et le *Panzerfaust* (« casseur de chars »), un lance-grenades à charge perforante. Toutes deux étaient capables de mettre hors d'état de marche un char *Sherman*, et chacune était un exemple du type d'armes antiblindés de conception simple, produites en série, qui équipaient en nombre croissant les troupes allemandes. Les parachutistes faisaient également usage de quelques lance-flammes portatifs. Malgré leur portée de 50 mètres, ces armes, que les Canadiens dédaignaient, ne causaient que très peu de dégâts, mais on admettait tout de même qu'elles avaient un effet démoralisant. Les armes plus lourdes comme les mortiers, l'artillerie et même les quelques chars qui appuyaient les parachutistes de leurs tirs furent toutes postées aux limites nord d'Ortona, et aucun char allemand ne s'aventura dans les rues de la ville.

En plus de leurs tactiques défensives et de leur armement, les défenses allemandes à Ortona se distinguèrent aussi par le nombre d'effectifs déployés pour combattre ainsi que par leur capacité de se déplacer et de se ravitailler. Les Canadiens furent d'abord confrontés au 2e bataillon du 3e régiment parachutiste de la *Luftwaffe*, qui assuma le gros de la défense jusqu'au 24 décembre, alors que les pertes et l'épuisement, s'ajoutant au fardeau croissant de l'attaque canadienne, amenèrent le général Heidrich, qui commandait la 1re division parachutiste, à engager ses réserves divisionnaires, le 2e bataillon du 4e régiment parachutiste. La nature rapprochée des combats de rue a fait en sorte que la bataille ne pouvait être dirigée de plus haut qu'au niveau de la section ou de l'escadron, ce qui rendait trompeuse toute référence aux bataillons ou même aux compagnies. On estime à guère plus de 100 le nombre de parachutistes en action dans la ville à quelque moment que ce soit, les autres étant au repos dans les caves et surtout dans les tunnels ferroviaires ou en cours de redéploiement[5]. Les Canadiens trouvaient difficile de suivre les mouvements des Allemands et de déterminer avec précision l'importance de leurs effectifs. Les secteurs que l'on croyait avoir dégagés étaient infiltrés à nouveau par des tireurs embusqués et des équipes de mitrailleurs qui se frayaient un chemin à travers les décombres, par des passages souterrains ou par des tunnels dont les Canadiens ignoraient l'existence. Ces déplacements se faisaient surtout la nuit, quand ni l'un ni l'autre côté ne cherchait délibérément à engager le combat, car c'était difficile à contrôler et chacun savait qu'il risquait de tuer un soldat ami ou d'être abattu par un de ses propres frères d'armes. Les parachutistes se déplaçaient ainsi, ni vus ni connus pendant un certain temps du moins, d'un immeuble à l'autre, à travers des pâtés de maisons entiers, pour relever des camarades ou apporter des munitions et du ravitaillement. Puis, les Canadiens découvrirent les petits trous, à peine assez grands pour qu'un homme puisse s'y faufiler, que les Allemands avaient aménagés entre les pièces et les maisons, certains étant simplement dissimulés derrière des meubles. C'est par ces passages que les parachutistes parvenaient à s'infiltrer dans des immeubles et à réoccuper du terrain à l'arrière des positions canadiennes, obligeant nos soldats à se battre de nouveau pour reconquérir les lieux, jusqu'à ce qu'ils aient appris à déceler et à boucher ces trous.

Archives nationales du Canada (ANC) PA 152835

Des paras allemands capturés passent devant un blindé Sherman du Three Rivers Regiment à Ortona le 23 décembre 1943.

Évaluation d'une bataille urbaine

Un rapport canadien de la bataille décrit le combat de rue comme étant un art qui se maîtrise grâce à l'entraînement, à une discipline rigoureuse et à une planification soigneuse ou au prix d'une expérience amère[6]. Ce dernier constat s'applique plutôt à la bataille d'Ortona, car les Canadiens n'avaient pas été formés exprès pour relever ce genre de défi et les combats urbains n'étaient pas une priorité des écoles d'infanterie. Un commandant de compagnie du Loyal Edmonton Regiment, dont les troupes ont mené la plupart des combats à Ortona, dira même plus tard que, si ces écoles leur avaient enseigné quoi que ce soit à propos des combats de rue, les hommes l'avaient oublié au moment de la bataille[7].

Les rapports insistaient sur la nécessité de mettre au point un plan détaillé et bien structuré pour libérer une ville tenue par l'ennemi. À Ortona, ce plan ne sera élaboré qu'une fois les combats engagés et la nature de la bataille comprise. Les Canadiens ont également souligné l'importance des opérations de reconnaissance avant la bataille, précisant qu'il fallait prévoir du temps pour remplir ces conditions primordiales. Or, on ne fera que très peu de reconnaissance avant la bataille d'Ortona et on se rendit compte assez tard que les Allemands occupaient la ville en force et étaient prêts à se battre. Les photos de reconnaissance aérienne furent jugées essentielles, et les Canadiens en ont largement profité, ces photos étant distribuées à tous les échelons jusqu'aux commandants de section. Nos soldats ont cependant été désorientés par ces combats de rue et, avec tous ces bâtiments et points de repère systématiquement démolis au préalable par les Allemands ou détruits pendant les combats, une connaissance du plan d'ensemble de la ville s'avéra inestimable. On avait donc besoin d'un grand nombre de photos aériennes, et tous les commandants devaient avoir le temps de les étudier. Les combats urbains prennent du temps, et ce sera un des thèmes récurrents des évaluations de la bataille d'Ortona. Les renseignements provenant des patrouilles et des vols de reconnaissance photographique ont permis l'élaboration d'un plan d'attaque répartissant la ville en secteurs. Les Canadiens furent d'avis qu'une ville bien défendue devait être libérée secteur par secteur, chacun étant attribué à un effectif précis. Ces soldats devaient effectuer un ratissage systématique et progressif de la ville en s'avançant dans une même direction sans aucune déviation qui puisse permettre aux Allemands de s'infiltrer dans les secteurs déjà inspectés et présumés sûrs et de ralentir la progression des troupes.

Les combats urbains étaient aussi une tâche qu'il fallait confier à des troupes fraîches. « Cela exige davantage d'initiative de la part des commandants de section, et même de la part de chaque homme, que toute autre forme de combat », souligne un rapport canadien[8]. Voilà une interprétation sensée de l'expérience d'Ortona, car les combats de maison à maison, de pièce à pièce, sont l'affaire de petits groupes, de deux hommes ou même d'un seul. Dans de telles conditions, on peut donner des instructions pour la capture d'un pâté de maisons ou d'un seul immeuble, mais une fois le combat engagé, la prise de décisions tactiques incombe rapidement aux échelons inférieurs. La nécessité d'engager des troupes fraîches témoignait de l'expérience difficile vécue par les unités canadiennes qui se battaient sans relâche depuis la traversée de la rivière Moro. D'autant plus que la transition aux combats de rue et à un modèle de bataille très différent de ce que les Canadiens avaient connu jusque-là s'est faite soudainement et de manière largement inattendue, sans période d'adaptation psychologique. Les effets se sont fait sentir à tous les niveaux, car, tandis que les fantassins s'adaptaient aux combats dans les maisons, à travers les bâtiments et dans des rues étroites, les officiers de tous grades devaient s'habituer à un rythme de bataille différent. Un des aspects les plus remarquables des combats de rue tient en effet à leur cadence, celle-ci étant très différente de celle des autres formes de combat d'infanterie. « On ne peut trop insister sur le fait que, une fois engagé dans un combat rapproché au cœur d'une ville, il faut être prêt à sacrifier la vitesse », fait remarquer un rapport. Ne pas accepter cela aurait eu pour conséquence des pertes écrasantes ainsi que l'épuisement des réserves et des approvisionnements. C'est pourquoi les Canadiens préconisèrent un seul plan et un ensemble de directives couvrant l'avenir immédiat et considéraient « inutile de donner des ordres trop ambitieux ».

Par ailleurs, on ne devait pas laisser la présence de civils altérer les plans, bien qu'on se soit assuré que tout ce qui *pouvait* être fait pour eux *avait été* fait[9]. En réalité, les combats de rue ne peuvent être précipités et, si l'on tente d'en accélérer le rythme, on s'expose à la défaite. De cette expérience a émergé une série de principes de planification et de préparation à l'attaque d'une ville défendue, qui témoignent de la nature graduelle et prolongée de cette forme de combat :

> « Les secteurs que l'on croyait avoir dégagés étaient infiltrés à nouveau par des tireurs embusqués »

- Diviser la ville en secteurs et assigner une compagnie d'infanterie et ses armes d'appui à la capture de chaque secteur.
- Répartir chaque secteur en objectifs désignés de pelotons.
- Ne progresser qu'en petites étapes bien définies à l'intérieur des secteurs et consolider chacune d'elles avant d'amorcer la prochaine.
- Purger et consolider chaque secteur avant de s'attaquer au secteur suivant.
- Ne jamais céder le terrain conquis.
- Apporter les munitions et les approvisionnements dans des dépôts situés le plus près possible des troupes au combat[10].

L'énoncé de ces principes s'accompagne d'une méthodologie plus vaste couvrant chaque étape et chaque niveau d'une bataille urbaine, de la planification initiale à la prise de contrôle d'une ville, en passant par les actions que doivent accomplir les divers pelotons et les diverses sections pour capturer un immeuble. Il s'agit là d'une tentative perspicace, et plutôt réussie, pour interpréter la confusion chaotique d'une bataille urbaine. À partir de l'expérience d'Ortona, on a élaboré un modèle né de l'épreuve du feu, une sorte de manuel comportant un guide des méthodes tactiques, d'usage des armes et de coordination de l'infanterie et des armes d'appui sur un champ de bataille urbain.

L'entrée dans la ville

Répétons-le, l'expérience d'Ortona l'a montré, la transition d'une forme de combat à une autre est difficile, et les commandants doivent posséder une bonne connaissance de la situation afin d'organiser les bataillons et les sous-unités pour les combats de rue et de faire monter les armes d'appui à temps. Cette transition s'est faite lorsque les Canadiens ont pris pied dans la ville, et les évaluations subséquentes ont indiqué qu'il s'agissait là de la dernière fois où les armes d'appui furent employées conformément au modèle de bataille qui prévalait jusque-là. Pour l'assaut d'incursion initial dans un secteur choisi de la ville, on comptait utiliser tous les types de tirs d'appui, y compris l'artillerie, pour ouvrir une brèche permettant aux troupes d'assaut de pénétrer dans les premiers bâtiments, pour isoler par le feu ce secteur des renforts allemands et pour le soustraire aux tirs ennemis.

Après cela, on croyait que l'artillerie serait peu utile. Les combats de rue exigeaient des armes de soutien rapproché comme les mitrailleuses moyennes, les mortiers, les chars et les canons antichars. Ces armes devaient être intégrées au plan de tir précédant la première attaque, mais, une fois que les soldats avaient assuré leur position dans un premier immeuble ou pâté de maisons aux limites de la ville, il fallait rapidement amener ces armes à la première ligne de feu. On avait surtout immédiatement besoin à l'avant de canons antichars, mais, puisque leurs véhicules tracteurs pouvaient difficilement avancer à cause des mines et des tirs allemands, on devait les tirer à bras d'hommes sur les 100 derniers mètres, au moins, jusqu'à la position requise[11]. Une fois les attaquants établis dans les premiers immeubles et leurs armes d'appui acheminées jusqu'à eux, la bataille urbaine pouvait commencer. À partir de ce moment, dit un rapport, la bataille se transforma en un sinistre combat d'infanterie, les canons antichars et les mortiers aidant du mieux qu'ils pouvaient[12]. Des soldats du génie et des sapeurs accompagnaient les fantassins pour désamorcer les pièges allemands et effectuer les démolitions nécessaires à l'assaut.

photo PA 116452 des ANC

La compagnie 'B' du Loyal Edmonton Regiment en train d'avancer.

Le contrôle de la bataille urbaine

Les Canadiens estimaient que, une fois la conquête de la ville commencée, il serait impossible d'assurer le contrôle direct et complet des combats à quelque niveau supérieur à la section d'infanterie. Les objectifs assignés aux compagnies, pelotons et sections devenaient le cadre de contrôle de la bataille. Les compagnies et les pelotons devaient disposer de bases d'appoint, dotées d'une réserve de munitions, et leurs emplacements devaient être connus de tous. On établit des postes de contrôle, et les commandants de compagnies et de pelotons, suivant un horaire précis, communiquaient au quartier général du bataillon les renseignements essentiels sur la bataille, comme les positions atteintes par les soldats de première ligne et les objectifs capturés. « Il est absolument indispensable que le commandant de bataillon reçoive un flot constant de renseignements exacts et à jour », insiste-t-on dans un rapport canadien. L'expérience d'Ortona a démontré qu'il est possible d'arriver à comprendre ce qui se passe dans la confusion d'une bataille urbaine. Cependant, il y aurait à l'évidence des problèmes, surtout en ce qui a trait aux communications, les lignes risquant d'être coupées et les signaleurs devenant la cible des tireurs embusqués. On s'est rendu compte que les postes radio n° 38 n'étaient pas pratiques pour les combats de rue, bien qu'aucun rapport n'indique si c'est en raison de leur format encombrant (ils pèsent près de six kilos) qui ralentit les mouvements du soldat ou si c'est (plus probablement) à cause des difficultés de transmission et de réception dans un lieu densément bâti. Quoi qu'il en soit, les Canadiens ont dû se fier davantage aux messagers pour transmettre les renseignements, une affectation périlleuse dans cet environnement urbain infesté de tireurs embusqués.

Une des rues étroites que les Seaforth Highlanders du Canada eurent à traverser en se rendant à la partie ouest d'Ortona.

Le fantassin et son arme

> « *On a vu que plus un homme est allégé pour se battre, mieux il se bat*... »
>
> – Déductions canadiennes tirées des combats de rue d'Ortona

Les combats de rue ne sont pas faits pour le fantassin lourdement chargé, et les Canadiens l'ont vite compris. Les attaquants laissèrent donc leurs sacs aux bases d'appoint établies par leur compagnie ou leur peloton; ceux-ci leur seraient ensuite rapportés par le peloton de réserve une fois leur objectif capturé et assuré. Outre la nécessité de se déplacer *rapidement* et *sans encombre*, les Canadiens insistaient sur l'importance de bouger *silencieusement* dans le contexte des combats de maison à maison et, surtout, de pièce à pièce; on décida que les bottes de caoutchouc ou même les espadrilles constituaient les chaussures les plus appropriées pour ces conditions. L'expérience pratique a aussi révélé que, lorsque les fantassins se servent d'explosifs pour défoncer les étages supérieurs d'un immeuble, les parachutistes qui s'y trouvent ont tendance à croire qu'il s'agit de tirs d'obus ou de mortier et ne s'attendent pas à une attaque venant des toits. Par contre, le claquement des bottes de soldats trahit immanquablement l'approche des attaquants.

Les rapports canadiens sur l'efficacité des armes indiquent que les combats de rue sont des batailles de grenades. La grenade n° 36 est même décrite sans équivoque comme étant « le fondement de toute l'attaque ». Les combats sont si rapprochés qu'il est généralement impossible d'utiliser d'autres sortes d'explosifs puissants, et il importe que chaque fantassin transporte autant de grenades qu'il peut. Pour ce faire, la meilleure technique était de porter le blouson de cuir de l'armée avec la ceinture de toile à l'extérieur, ce qui permettait au soldat de transporter entre six et huit grenades dans son blouson sans risquer de tirer les goupilles. Il pouvait aussi y mettre les chargeurs de rechange de son fusil mitrailleur ou de son arme automatique légère. Une autre grenade abondamment utilisée dans cette bataille fut la grenade fumigène n° 77, dont on se servait pour créer un écran de fumée derrière lequel les fantassins se dissimulaient pour traverser des espaces couverts par les armes allemandes, particulièrement lorsqu'ils s'apprêtaient à attaquer un immeuble ou un pâté de maisons. En général, on transportait ces grenades accrochées dans le dos pour réduire les risques de graves brûlures au phosphore en cas de détonation prématurée. Les sapeurs qui accompagnaient les troupes d'assaut étaient armés de grenades antichars un peu plus puissantes, qui servaient de charges de démolition portatives pour forcer l'entrée des immeubles ou pour faire sauter les centres de

résistance allemands. La puissance de feu en situation de combat rapproché provenait avant tout du fusil mitrailleur léger Bren de la section d'infanterie et de la mitraillette Thompson. Les Canadiens soutenaient que les soldats engagés dans des combats de rue devaient être équipés de ces armes et s'en servir pour monter à l'assaut dans le sillage des grenades. Cependant, la plupart des fantassins étaient armés de leur fusil de combat ordinaire, mais les évaluations subséquentes de la bataille n'en firent qu'implicitement mention en parlant des tireurs embusqués. À ce chapitre, les Canadiens ont rapporté que leurs tireurs étaient très utiles, non seulement comme tireurs cachés, mais aussi pour occuper des postes d'observation avancés[illegible]. Ces hommes provenaient surtout du peloton de réserve qui tenait la base d'appoint plutôt que du peloton d'assaut. Une des armes ayant acquis ses lettres de noblesse à Ortona a été le lance-bombes antichars PIAT, d'utilité douteuse dans son rôle *d'origine*, mais que les Canadiens ont néanmoins jugé « inestimable ». Ils l'utilisèrent pour tirer dans les maisons afin de réduire au silence les centres de résistance et y pénétrer, ainsi que pour faire sauter les tas de décombres minés ou recelant des nids de mitrailleuses allemandes. Le mortier d'infanterie, pas assez portatif pour les combats de rue, a quand même servi. Le mortier de 50 mm pouvait être conduit à l'avant pour offrir un appui rapproché aux troupes d'assaut; on s'en servit pour créer des écrans de fumée et ainsi soustraire les attaquants au feu des Allemands qui pouvaient tirer sur eux à partir des immeubles, et aussi pour faire sauter les tas de débris à coups de projectiles explosifs et ainsi dégager la voie. Les mortiers de 75 mm étaient plus lourds : chacun pesait plus de 56 kilos et il fallait trois hommes pour le transporter en première ligne. Beaucoup moins faciles à manœuvrer que les autres, ces mortiers étaient évidemment moins utiles comme armes d'appui rapproché. On ne les installait que là où l'on trouvait une bonne position pour leur plate-forme et on s'en servait pour isoler de leurs renforts les Allemands qui occupaient un bâtiment sur le point d'être attaqué.

Les chars d'assaut et les canons antichars fournissaient un appui rapproché plus puissant; la coordination entre ceux-ci et l'infanterie s'est avérée efficace et a donné de bons résultats. Cependant, les chars avaient de la difficulté à manœuvrer en un terrain urbain encombré. À Ortona, ils ont été plus efficaces comme casemates mobiles, car, trop vulnérables aux mines et aux armes antichars allemandes pour foncer devant l'infanterie, ils restèrent à l'arrière pour tirer, faisant sauter les centres de résistance avec leurs canons et couvrant les troupes d'assaut du feu de leurs mitrailleuses Besa. Les liaisons entre les chars et l'infanterie ont été bonnes grâce aux perfectionnements apportés par la division canadienne durant la bataille de la Moro. À Ortona, les commandants de chars se rapportaient régulièrement aux postes de contrôle de l'infanterie pour obtenir des directives[illegible]. Les chars travaillaient en étroite collaboration avec les canons antichars, chacun couvrant l'autre quand il s'avançait pour appuyer l'infanterie. Les chars se sont également révélés d'une grande utilité pour apporter les munitions et les approvisionnements aux soldats à l'avant, car, bien qu'on utilisât aussi des jeeps et d'autres véhicules de transport, leur vulnérabilité obligeait à les garder loin des zones de combat. Pâté de maisons par pâté de maisons, rue par rue, les canons antichars étaient tirés à bras d'hommes pour suivre l'avancée des fantassins. Vers la fin, quelques canons tirant des obus de dix-sept livres (7,7 kilos) se sont joints à la bataille. Par contre, ce sont surtout les canons tirant des obus de six livres (2,7 kilos) qui assurèrent l'appui rapproché, tirant de puissants obus explosifs à travers les fenêtres et les portes avant l'assaut afin d'anéantir les défenseurs, et servant également à faire sauter les pièges et les mines. Ils tiraient aussi sur les coins des maisons derrière lesquels on soupçonnait la présence de mitrailleuses et de canons antichars allemands. Enfin, on s'en servit pour raser les barricades et pour lancer des obus perforant le blindage afin d'ouvrir des brèches dans les murs des immeubles que les attaquants voulaient envahir. Les soldats indiquaient alors leur cible aux canonniers à l'aide de pistolets lance-fusées, d'obus de mortier fumigènes ou de grenades fumigènes. Même si les combats de rue étaient surtout le travail des fantassins, les évaluations subséquentes ont mis en évidence le fait que la victoire d'Ortona fut attribuable au travail d'équipe de toutes les armes.

> « À partir de l'expérience d'Ortona, on a élaboré un modèle né de l'épreuve du feu »

Les tactiques de capture d'une ville

Chaque attaque distincte contre un pâté de maisons faisait partie d'une attaque plus vaste *en profondeur*, les pelotons faisant la rotation entre les troupes d'assaut et les troupes de réserve. Une fois qu'un pâté était capturé, le peloton de tête établissait une base d'appoint et consolidait sa position, transformant celle-ci en centre de résistance contre toute tentative de contre-attaque des Allemands ; on cherchait les pièges, les mines à retardement et les « trous de souris » par lesquels les parachutistes pourraient ressurgir. Le peloton de réserve prenait ensuite la relève des combats pour capturer le pâté de maisons suivant. On a reconnu que la méthode enseignée à l'entraînement, qui consistait à faire avancer deux pelotons à la fois, chacun occupant un côté de la rue et s'appuyant réciproquement, se révéla sensée en pratique[illegible]. Un peloton qui attaquait une maison d'un côté de la rue se trouvait couvert par le peloton qui était de l'autre côté, tandis que les tirs d'appui isolaient l'immeuble derrière un écran de feu et de fumée[illegible]. On s'est rendu compte qu'en général, quand un bâtiment ou un pâté de maisons était capturé, les Allemands abandonnaient le pâté de maisons qui lui faisait face de l'autre côté de la rue[illegible], ceci afin de préserver l'intégrité de leurs défenses lorsque leurs champs de tir interconnectés, qui s'appuyaient les uns les autres, étaient ainsi désorganisés. Pâté de maisons par pâté de maisons, secteur par secteur, le processus d'extraction de l'ennemi se poursuivait, les pelotons avançant « à saute-mouton » à travers les immeubles. Lorsqu'un secteur désigné était capturé et sécurisé, une autre compagnie prenait le

> « L'expérience d'Ortona a démontré qu'il est possible d'arriver à comprendre ce qui se passe dans la confusion d'une bataille urbaine »

relais pour attaquer le secteur suivant. La compagnie qui tenait le secteur capturé y établissait une base et organisait les tirs d'isolation par le feu et la fumée du prochain secteur à attaquer. Tout ce processus aide à comprendre pourquoi les rapports insistent sur le fait que les combats de rue exigeaient beaucoup de temps et qu'on ne pouvait précipiter les choses sans en payer chèrement le prix.

Les Canadiens décrivirent deux méthodes pour déloger l'ennemi d'un bâtiment. La plus répandue consistait à prendre la maison d'assaut et à la capturer pièce par pièce. Ceci devait se faire de haut en bas, insistèrent-ils fortement, plutôt que de bas en haut. Selon un rapport, « on s'est rendu compte que le dégagement d'une maison de bas en haut s'avérait excessivement coûteux et que chaque Allemand tué par les Canadiens qui montaient nous coûtait un de nos hommes[25] ». L'assaut d'un édifice à partir du rez-de-chaussée est précisément la forme d'attaque contre laquelle les parachutistes allemands ont configuré leurs défenses. Une fois acquise l'expérience de ce genre de combat, les Canadiens ont refusé de se plier aux tactiques des Allemands. Lorsqu'ils avaient capturé une maison ou un pâté de maisons, les attaquants s'introduisaient dans l'immeuble voisin en faisant sauter des puits d'accès dans le toit ou en défonçant le mur mitoyen aux étages supérieurs. Ils se servaient alors de « ruches » (petites charges explosives posées contre le mur) ou de grenades plus puissantes portées par les sapeurs. Les rapports appelèrent cette méthode « perçage de trous de souris » ou « perçage de maisons ». Une fois à l'intérieur, les soldats progressaient vers les étages inférieurs, lançant des grenades n° 36 dans chaque pièce avant d'y entrer. Les escaliers étaient souvent trop dangereux pour qu'on s'y aventure, même à partir d'en haut. C'est pourquoi on choisissait généralement de défoncer les planchers à coups d'explosifs, puis de lancer des grenades dans la pièce en-dessous[26]. Pendant ce temps, le peloton d'appui et les armes lourdes couvraient de leurs tirs les fenêtres de l'immeuble d'en face tout en surveillant toutes les issues par lesquelles les parachutistes auraient pu tenter de s'échapper.

La première maison d'un pâté devait toutefois être attaquée de bas en haut, on n'avait pas le choix. Dans ce cas, il fallait inspecter à fond toutes les pièces du rez-de-chaussée avant de s'engager dans l'escalier. Quand les soldats faisaient irruption dans un immeuble, aidés par les tirs des armes lourdes d'appui telles que les canons antichars et les chars eux-mêmes, ils lançaient des grenades dans chaque pièce du rez-de-chaussée. Certains grands édifices à plusieurs étages étaient trop imposants pour qu'on s'attaque aux niveaux supérieurs une fois le rez-de-chaussée capturé, le risque de pertes importantes excluant toute tentative de se battre pour se frayer un passage jusqu'au sommet. Cette situation a donné lieu à la deuxième méthode principale utilisée pour déloger les Allemands : démolir complètement l'immeuble sans avoir à se battre d'une pièce à l'autre. Lorsque le rez-de-chaussée était sécurisé, les sapeurs apportaient des explosifs, souvent entassés dans des bidons d'eau récupérés des Allemands, et disposaient ces charges judicieusement de manière à faire sauter le tout. Les troupes d'assaut et les sapeurs se retiraient alors et

MCG 12712

Renforts avançant le long du saillant d'Ortona, toile de Lawren p. Harris.

déclenchaient l'explosion. Le tas de décombres qui en résultait était ensuite inspecté sous couvert des chars, des mitrailleuses et des canons canadiens. Il arrivait aussi qu'on démolisse un édifice à coups de canons de chars et antichars, puis qu'on donne l'assaut à l'édifice en ruines sous couvert de leur feu[27].

Dans un combat rapproché, d'une pièce à l'autre dans des espaces étroits, l'initiative, la rapidité de mouvement, l'acuité des sens et la vitesse des réflexes se sont révélées les éléments déterminants de la réussite et de la survie. Les Canadiens ont indiqué que, une fois engagés dans l'attaque d'un pâté de maisons, il n'était pas question de s'arrêter pour soigner les blessés. C'est seulement après avoir complètement sécurisé un pâté de maisons que les soldats pouvaient aller chercher les blessés et les ramener au rez-de-chaussée, où on leur administrait les premiers soins. De là, les brancardiers les évacuaient vers les postes de contrôle, première étape de leur retour vers l'arrière. Il n'était pas prudent, non plus, de laisser des immeubles capturés sans surveillance. La consolidation des positions était vitale, même si cela nécessitait une ponction des forces destinées au combat. On estimait qu'il était essentiel de laisser au moins deux sentinelles de garde dans chaque immeuble capturé et de s'assurer que chaque point d'entrée probable était bien couvert. Autrement, les parachutistes revenaient harceler les Canadiens de l'arrière et saper l'attaque en cours, ce qui obligeait à recommencer toute l'opération coûteuse de capture des lieux. Cette affectation de sentinelles revêtait une importance particulière la nuit, lorsque les commandos d'infiltration allemands s'activaient. Toutefois, les Canadiens ont fait remarquer que cette tâche ne devait pas être confiée à des hommes qui avaient tiré au fusil mitrailleur dans des endroits fermés pendant la journée, car ils étaient temporairement sourds[28]. Il s'agit peut-être là d'un détail, mais c'est justement de tels détails que dépendait la survie des hommes, parfois même l'issue des batailles. Ainsi, aucun aspect de l'expérience acquise en matière de combats de rue ne devait être négligé.

> **« Les chars travaillaient en étroite collaboration avec les canons antichars, chacun couvrant l'autre quand il s'avançait pour appuyer l'infanterie »**

Conclusion

Au cours de la bataille d'Ortona, les Canadiens ont innové, improvisé et exploité avec succès les effets de leurs armes personnelles et des armes d'appui dans des circonstances généralement imprévisibles. Après une semaine de combats dans la ville, la division canadienne est devenue, au sein de la 8e armée, le groupe d'experts reconnus en matière de combats de rue. En prévenant les Alliés qu'ils devaient s'attendre à de nouvelles batailles de ce genre, la bataille d'Ortona comportait de sérieuses implications. En Angleterre, des armées surtout composées de formations qui n'avaient pas encore été mises à l'épreuve se préparaient à créer le « deuxième front » principal, dans le nord-ouest de l'Europe. Ils pouvaient s'attendre à y rencontrer des forces de défense allemandes tout aussi acharnées et désespérées. La bataille d'Ortona méritait donc qu'on l'étudiât soigneusement, ce qu'ont fait les responsables de l'entraînement de toutes les armées alliées[29]. Les comptes rendus canadiens ont joué un rôle essentiel et ils demeurent à ce jour une intéressante étude de cas au chapitre de l'évaluation d'une expérience de combat.

L'analyse, les opinions et les conclusions offertes dans l'article qui précède sont celles de l'auteur uniquement et ne représentent pas forcément les positions du Collège d'état-major des services interarmées de l'Académie de la défense du Royaume Uni ou de toute autre agence gouvernementale.

RMC

NOTES

1. Lieutenant-colonel G. W. L. Nicholson, *The Canadians in Italy*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1956, p. 324. Les données sur les pertes sont tirées de cet ouvrage.
2. La description de la ville est tirée des textes suivants : Nicholson, p. 324-325; Fred Gaffen, *Ortona: Christmas 1943*, Musée canadien de la guerre/Balmuir Books, Ottawa, 1988, p. 18-19; Mark Zuehlke, *Ortona: Canada's Epic World War Two Battle*, Douglas & McIntyre, Vancouver, 2004, p. 36-39. L'impressionnant compte rendu de Zuehlke, riche en détails, est une source de référence essentielle pour ceux qui étudient cette bataille.
3. La principale mitrailleuse allemande était la MG 42 à tir rapide.
4. Zuehlke (p. 283) souligne que certains parachutistes ont combattu à Leningrad et dans les premières phases de la bataille de Stalingrad.
5. *Ibid.*, p. 268.
6. *Canadian Report: Experiences from Fighting in Ortona*, dans *op. cit.*, TNA WO 232/17.
7. Colonel (alors major) J. R. Stone, cité dans Gaffen, p. 37-38.
8. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting*, Archives nationales du Royaume-Uni, TNA WO 232/17.
9. *Street Fighting* (autre rapport fondé sur l'expérience des Canadiens a Ortona), Archives nationales du Royaume-Uni, TNA WO 32/11458.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
14. *Ibid.*
15. *Street Fighting.*
16. *Ibid.*
17. *Further Notes on House and Street Fighting*, DMT/49/MT1, Archives nationales du Royaume-Uni, TNA WO 232/17.
18. *Street Fighting*. La grenade no 36 pèse environ 68 grammes et peut être lancée d'une main sur une distance de 25 à 35 mètres. En explosant, elle éclate en quelque 80 fragments de shrapnel, créant une zone de danger d'une vingtaine de mètres. Dans un endroit clos comme une chambre, son effet mortel risque d'être décuplé. Voir Chris Ellis et Peter Chamberlain, *Handbook of the British Army 1943* (originellement U.S. Army Publication TM 30-410, 1943), Arms & Armour Press, Londres, 1976, p. 141-142.
19. *Street Fighting.*
20. *Ibid.*
21. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
22. *Street Fighting.*
23. *Ibid.*
24. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
25. *Street Fighting.*
26. *Further Notes on House and Street Fighting.*
27. *Canadian Report: Experiences from Fighting in Ortona.*
28. *Canadian Deductions from Ortona Street Fighting.*
29. Nicholson, *op. cit.*

Un sous-marin nucléaire français de la classe *Rubis*, dont la marine canadienne a sérieusement songé à faire l'acquisition.

LA SOUVERAINETÉ ET LA SÉCURITÉ CANADIENNES ET LE PROJET D'ACQUISITION DE SOUS-MARINS NUCLÉAIRES

par Adam Lajeunesse

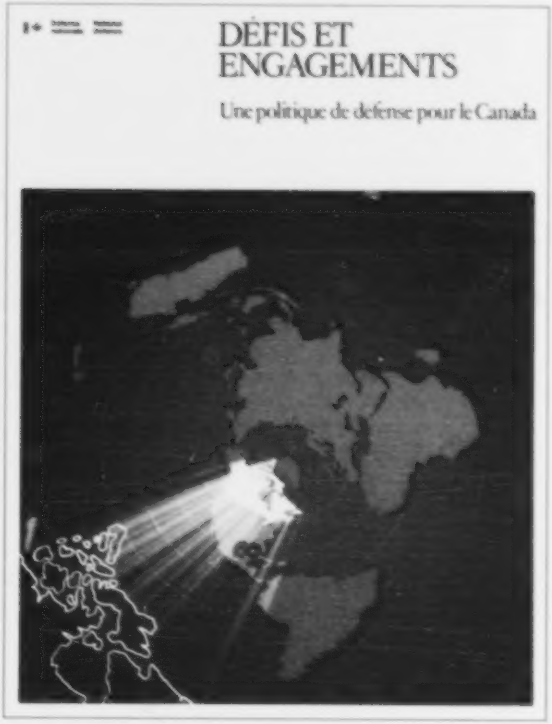
Introduction

Le 5 juin 1987, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney a présenté à la Chambre des communes son Livre blanc sur la défense, *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*. Au dire des conservateurs, les Forces canadiennes, délaissées par les gouvernements libéraux précédents, avaient décliné. Le livre blanc proposait donc un plan détaillé pour les rajeunir. Selon ce document, les trois armes avaient besoin d'utiliser un nouveau matériel en Europe et au Canada afin d'accroître la contribution du pays à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de mieux assurer la souveraineté nationale. L'idée maîtresse de ce document était de se doter d'une flotte pouvant naviguer dans les trois océans et d'acquérir de dix à douze sous-marins nucléaires d'attaque. L'achat de ces sous-marins, qui devait constituer l'approvisionnement le plus important dans l'histoire des Forces canadiennes, reflétait une politique radicalement nouvelle qui, au lieu d'être orientée vers l'Alliance atlantique, était axée sur la protection du territoire et, surtout, sur le maintien de la souveraineté nationale[1].

Le contexte stratégique et la perception des impératifs

La souveraineté du Canada dans l'Arctique était une grande source de préoccupation à la fin des années 1980. Le statut du passage du Nord-Ouest était de la plus grande importance pour le gouvernement canadien. Le refus des États-Unis de reconnaître les droits du Canada sur cette zone et les nombreuses rumeurs selon lesquelles des sous-marins nucléaires américains et soviétiques patrouillaient régulièrement dans ces eaux avaient fait craindre aux Canadiens que, s'ils n'assuraient pas une présence dans cette région et n'y exerçaient aucune surveillance, cela compromettrait gravement leurs revendications de souveraineté. Le Livre blanc de 1987 visait, dans une large mesure, à dissiper cette crainte. L'acquisition de sous-marins nucléaires était un bon moyen de résoudre le problème, car ces sous-marins

Adam Lajeunesse *détient une maîtrise en histoire de l'Université de Calgary et commencera des études de doctorat cet automne. Son mémoire de maîtrise porte sur les relations entre le Canada et les États-Unis dans l'Arctique canadien durant la guerre froide.*



permettaient de répondre aux besoins en matière de souveraineté et de défense. Grâce à eux, la marine aurait mieux fait sentir sa présence dans l'Atlantique et dans le Pacifique et elle aurait pu naviguer dans les eaux septentrionales du pays, prises dans les glaces. Mais surtout, le Canada espérait prouver sa souveraineté en étendant son influence dans le Nord et en y exerçant, pour la première fois, une certaine surveillance. Les fonctions que les sous-marins devaient assumer en matière de défense et de sécurité n'étaient donc pas séparées, mais relevaient d'une mission cohérente : assurer la souveraineté sur les eaux de l'Arctique en montrant qu'on avait réellement pris les choses en main.

Le Livre blanc de 1987 avait pour but de combler l'écart séparant, d'une part, les engagements du Canada envers la sécurité collective et la sécurité nationale et, d'autre part, la capacité des forces armées à assumer ces responsabilités. Il proposait un vaste programme mettant principalement en évidence l'importance accordée à la marine, à l'Arctique et à l'acquisition d'une flotte pouvant naviguer dans les trois océans. C'est du moins ce qui ressort clairement de ce document après une lecture rapide. Sur la couverture, on peut voir une projection cartographique inhabituelle du monde, qui met en relief l'océan Arctique et le Grand Nord canadien; cette mise en relief est utilisée d'un bout à l'autre du document, sur toutes les cartes montrant le Canada par rapport au reste du monde. Ce Livre blanc présente pratiquement le Canada comme un pays nordique ayant des droits sur l'Arctique et étant responsable d'assurer la sécurité de cette zone.

« Les fonctions que les sous-marins devaient assumer en matière de défense et de sécurité n'étaient donc pas séparées, mais relevaient d'une mission cohérente »

Le sous-marin nucléaire d'attaque était l'arme idéale pour la Marine canadienne en 1987, car il était remarquablement mobile et polyvalent. Il pouvait naviguer sous la calotte glaciaire de l'Arctique et se rendre, en 14 jours seulement, de l'Atlantique au Pacifique en empruntant le passage du Nord-Ouest[2]. En cas de guerre, cela permettrait d'envoyer rapidement des renforts d'un océan à l'autre et de couler les navires soviétiques ayant pénétré dans les eaux canadiennes de l'Arctique. En temps de paix, le sous-marin patrouillerait l'Arctique canadien afin de détecter les intrusions et d'assurer une forte présence, car un certain nombre de pays importants, dont les États-Unis, ne reconnaissaient pas la souveraineté du Canada sur cette région.

Les questions de souveraineté dans l'Arctique canadien préoccupent Ottawa depuis 1880, année où le Canada a hérité de cette compétence. Dans les années 1980, ce qui intéressait davantage Ottawa, c'était d'exercer son autorité non sur les terres, mais sur les eaux ou les glaces entourant ces terres. À l'époque où a été rédigé le Livre blanc de 1987, les questions de souveraineté et de sécurité dans le passage du Nord-Ouest suscitaient de vives inquiétudes. En 1986, après avoir fait tracer des cartes marines et utiliser des lignes de base droites, le gouvernement Mulroney a officiellement déclaré que le passage du Nord-Ouest, qui s'étend de l'Atlantique au Pacifique en passant par l'archipel arctique, faisait partie des eaux intérieures du Canada[3]. Seulement, le Canada était dans une position pour le moins fragile si les autres pays rejetaient ces revendications ou s'il se montrait incapable d'assurer une présence dans cette région.

Ce qui n'arrangeait rien, c'est que l'océan Arctique commençait à avoir une importance accrue sur le plan stratégique, la technologie militaire ayant beaucoup évolué au cours des années précédentes. Les missiles de croisière dont les sous-marins soviétiques étaient munis posaient le plus grand danger; d'une portée maximale de 5 000 kilomètres, ils pouvaient atteindre un nombre alarmant de villes nord-américaines à partir du détroit de Davis ou de la mer de Béring, située non loin de l'île Saint-Laurent[4]. En 1987, l'URSS possédait 80 sous-marins nucléaires d'attaque et 62 sous-marins à missiles balistiques capables de lancer des missiles de croisière. On craignait que ces sous-marins, qui étaient pour la plupart basés à l'intérieur de la péninsule de Kola, dans l'Arctique russe, et qui pouvaient lancer des missiles de croisière beaucoup plus difficiles à détecter que les missiles balistiques intercontinentaux, ne fournissent à l'URSS une effrayante capacité offensive[5]. On craignait aussi que l'Arctique canadien, en plus d'offrir de bonnes positions de tir, ne soit une voie commode permettant de ne plus naviguer entre

Le Premier ministre Brian Mulroney

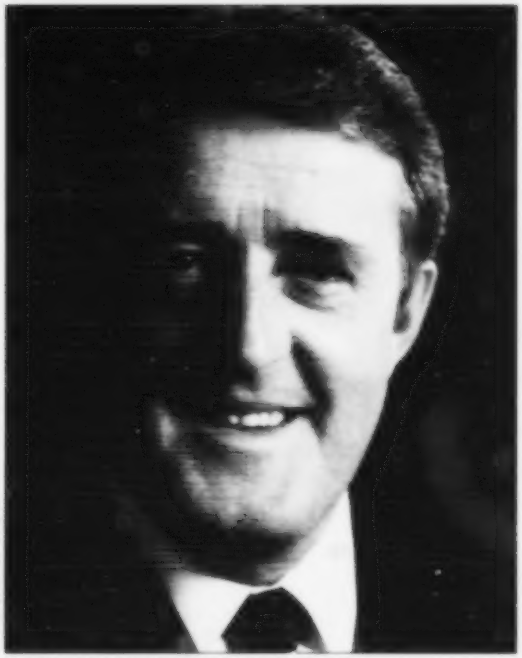
le Groenland, l'Islande et le Royaume-Uni, là où l'OTAN avait toujours été préparée à faire face aux sous-marins soviétiques qui pénétreraient dans l'un des couloirs de convoi de l'Atlantique.

Outre leur importance stratégique croissante, les eaux septentrionales du Canada devenaient de plus en plus précieuses sur le plan économique. La découverte de gisements de gaz et de pétrole et la rentabilité de plus en plus grande d'un certain nombre de mines dans l'archipel arctique donnaient à plus d'un l'impression que le Nord réaliserait son potentiel et deviendrait rapidement une source de grandes richesses. Le *Manhattan*, un pétrolier américain, avait démontré qu'il était possible d'emprunter le passage du Nord-Ouest pour acheminer le pétrole de l'Alaska jusqu'à la côte est des États-Unis. En 1985, le brise-glace de la garde côtière américaine, le *Polar Sea*, avait montré on ne peut plus clairement, en entrant dans les eaux canadiennes, que les États-Unis n'acceptaient pas les revendications du Canada sur cette voie potentiellement capitale.

Les activités de la marine américaine, qui ne se limitaient pas aux déplacements d'un brise-glace dans les eaux arctiques, ont augmenté dans les années 1980. En 1985, le vice-amiral DeMers a fait savoir au Congrès qu'au moins un sous-marin américain se rendait au pôle Nord une fois par année. En 1987, la marine américaine a publié pour la première fois des photos de sous-marins américains au pôle Nord et a annoncé la construction d'au moins 17 sous-marins conçus pour les opérations sous les glaces. Pendant ce temps, la souveraineté du Canada sur ces eaux de plus en plus importantes ne reposait guère que sur les déclarations faites à Ottawa par les hommes politiques. L'autorité *de jure* du Canada était contestée par son très puissant voisin et son autorité *de facto* se réduisait à de rares patrouilles aériennes (16 en 1985, 20 en 1986) dont l'utilité était pour le moins restreinte. Si le Canada n'avait pas les moyens de surveiller les activités des Américains et de se défendre contre d'éventuelles attaques soviétiques, il ne pouvait pas revendiquer l'autorité suprême dans les limites de son territoire, ce sur quoi repose toute définition de la souveraineté. Comme l'écrit le politologue John McGee, « pour les Canadiens, cela avait un sens clair. Soit nous faisons notre part et patrouillons dans l'Arctique, soit, pour des raisons de "*realpolitik*", nous donnons l'impression d'avoir transféré notre souveraineté aux États-Unis. » L'acquisition de sous-marins nucléaires d'attaque visait principalement à corriger la situation ; ces navires assureraient une présence militaire dans la région et permettraient au Canada de surveiller et de défendre ses eaux dans l'espoir de demeurer souverain.

Cet intérêt pour la défense et la souveraineté était le signe d'un changement d'orientation radical, la stratégie de la marine ayant toujours été fondamentalement axée sur

A l'époque du Livre blanc de 1987, on s'inquiétait de ce que les sous-marins soviétiques pouvaient se frayer un chemin pour atteindre les océans Atlantique et Pacifique en passant sous la calotte polaire.



Le Premier ministre Brian Mulroney

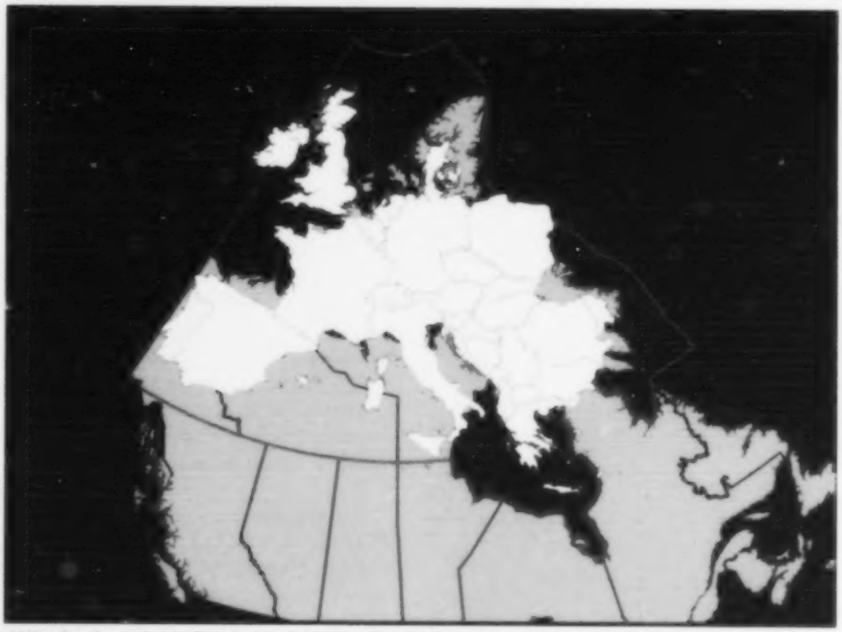
le Groenland, l'Islande et le Royaume-Uni, là où l'OTAN avait toujours été préparée à faire face aux sous-marins soviétiques qui pénétreraient dans l'un des couloirs de convoi de l'Atlantique[6].

Outre leur importance stratégique croissante, les eaux septentrionales du Canada devenaient de plus en plus précieuses sur le plan économique[7]. La découverte de gisements de gaz et de pétrole et la rentabilité de plus en plus grande d'un certain nombre de mines dans l'archipel arctique donnaient à plus d'un l'impression que le Nord réaliserait son potentiel et deviendrait rapidement une source de grandes richesses[8]. Le *Manhattan*, un pétrolier américain, avait démontré qu'il était possible d'emprunter le passage du Nord-Ouest pour acheminer le pétrole de l'Alaska jusqu'à la côte est des États-Unis. En 1985, le brise-glace de la garde côtière américaine, le *Polar Sea*, avait montré on ne peut plus clairement, en entrant dans les eaux canadiennes, que les États-Unis n'acceptaient pas les revendications du Canada sur cette voie potentiellement capitale.

Les activités de la marine américaine, qui ne se limitaient pas aux déplacements d'un brise-glace dans les eaux arctiques, ont augmenté dans les années 1980. En 1985, le vice-amiral DeMers a fait savoir au Congrès qu'au moins un sous-marin américain se rendait au pôle Nord une fois par année[9]. En 1987, la marine américaine a publié pour la première fois des photos de sous-marins américains au pôle Nord et a annoncé la construction d'au moins 17 sous-marins conçus pour les opérations sous les glaces[10]. Pendant ce temps, la souveraineté du Canada sur ces eaux de plus en plus importantes ne reposait guère que sur les déclarations faites à Ottawa par les hommes politiques. L'autorité *de jure* du Canada était contestée par son très puissant voisin et son autorité *de facto* se réduisait à de rares patrouilles aériennes (16 en 1985, 20 en 1986) dont l'utilité était pour le moins restreinte[11]. Si le Canada n'avait pas les moyens de surveiller les activités des Américains et de se défendre contre d'éventuelles attaques soviétiques, il ne pouvait pas revendiquer l'autorité suprême dans les limites de son territoire, ce sur quoi repose toute définition de la souveraineté. Comme l'écrit le politologue John McGee, « pour les Canadiens, cela avait un sens clair. Soit nous faisons notre part et patrouillons dans l'Arctique, soit, pour des raisons de "*realpolitik*", nous donnons l'impression d'avoir transféré notre souveraineté aux États-Unis[12]. » L'acquisition de sous-marins nucléaires d'attaque visait principalement à corriger la situation : ces navires assureraient une présence militaire dans la région et permettraient au Canada de surveiller et de défendre ses eaux dans l'espoir de demeurer souverain.

Cet intérêt pour la défense et la souveraineté était le signe d'un changement d'orientation radical, la stratégie de la marine ayant toujours été fondamentalement axée sur

A l'époque du Livre blanc de 1987, on s'inquiétait de ce que les sous-marins soviétiques pouvaient se frayer un chemin pour atteindre les océans Atlantique et Pacifique en passant sous la calotte polaire.



L'étendue du nord canadien devient évidente grâce à cette superposition à l'échelle du territoire de l'Europe

les alliances. Jusque-là, le Canada ne s'était guère intéressé aux sous-marins. En 1987, il ne possédait que trois navires de classe *Oberon*, qui devenaient rapidement obsolètes. La marine avait toujours rempli trois fonctions : l'escorte, le réapprovisionnement et la guerre anti-sous-marine. C'est pourquoi, durant la dernière moitié du XX^e siècle, le pays avait principalement voulu se doter d'une flotte de frégates et de destroyers qui remplissaient parfaitement ces fonctions. L'acquisition d'une large flotte de sous-marins était donc totalement inhabituelle. Ce changement d'*équipement* radical ne pouvait s'expliquer que par la nouveauté tout aussi radicale des *objectifs* poursuivis. Les sous-marins n'avaient probablement pas pour rôle principal de combattre dans l'Atlantique et le Pacifique, puisque le maintien d'une flotte de surface aurait amplement suffi au Canada pour atteindre cet objectif, et ce, à un coût moindre et en limitant les bouleversements politiques. Les sous-marins devaient donc être conçus pour naviguer dans la seule région où s'imposait ce changement radical de mentalité et d'équipement : l'Arctique.

Les conséquences de la souveraineté

La souveraineté est un concept vague mais reposant sur l'idée qu'un pays exerce son autorité sur un espace donné. Selon le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, elle consiste à « prévenir les infractions, fournir des services et appliquer les lois nationales et internationales sur terre, dans les eaux et dans les airs ». Pour être souverain, un pays doit donc pouvoir « administrer ses territoires, y exercer son autorité et, le cas échéant, défendre son intégrité territoriale en recourant à la force ». En se dotant des moyens de mener des activités sous la calotte glaciaire de l'Arctique, le Canada faisait savoir qu'il possédait cette capacité, qu'il pouvait intercepter les sous-marins soviétiques naviguant dans ses eaux territoriales et surveiller les navires que ses alliés y déployaient. Sans cette capacité, il ne parviendrait pas à exercer son autorité sur les eaux de l'Arctique, et sa souveraineté serait limitée sur les plans pratique et juridique. Que les sous-marins soient continuellement déployés ou non dans l'Arctique, ils constituaient une certaine force de dissuasion, car, à la différence des brise-glaces, ils fournissaient une présence qu'on ne *voyait* pas, mais qu'on *sentait*. Comme le note succinctement le vice-amiral James Wood, « ce qu'il y a de bien avec les sous-marins nucléaires, c'est que, comme les Britanniques l'ont fait aux Maldives, [...] on peut simplement dire qu'ils sont là ».

Lors des débats suscités par l'acquisition des sous-marins, on a présenté un certain nombre de propositions dont le but était de permettre au Canada de surveiller ses eaux septentrionales à un coût moins exorbitant. Parmi ces propositions figuraient la création d'un réseau sous-marin de sonars et la pose de mines pour défendre

Le HMCS Ojibwa, le premier des trois sous-marins de la classe *Oberon* à être entré en service pour la marine canadienne.

Des glaces dans la Mer de Beaufort.

le passage de l'Arctique en temps de guerre. L'idée d'un système de surveillance acoustique de type sonar a été écartée parce que ce dispositif ne permettait pas de prendre des mesures coercitives et que cela équivalait à se doter d'un système d'alarme sans engager de policiers. L'idée du minage a elle aussi été rejetée parce que, à l'instar du système de détection sonar, ce projet, coûteux et irréalisable, ne fournirait pas au Canada ce dont il avait le plus besoin : une présence lui permettant d'exercer son autorité sur ses eaux territoriales. Sans cette présence, le Canada ne disposerait d'aucune force de dissuasion, la souveraineté du pays ne serait pas respectée et, pour reprendre les mots du député conservateur Marc Ferland, l'Union soviétique « continuerait à se moquer de nous comme elle le fait actuellement ».

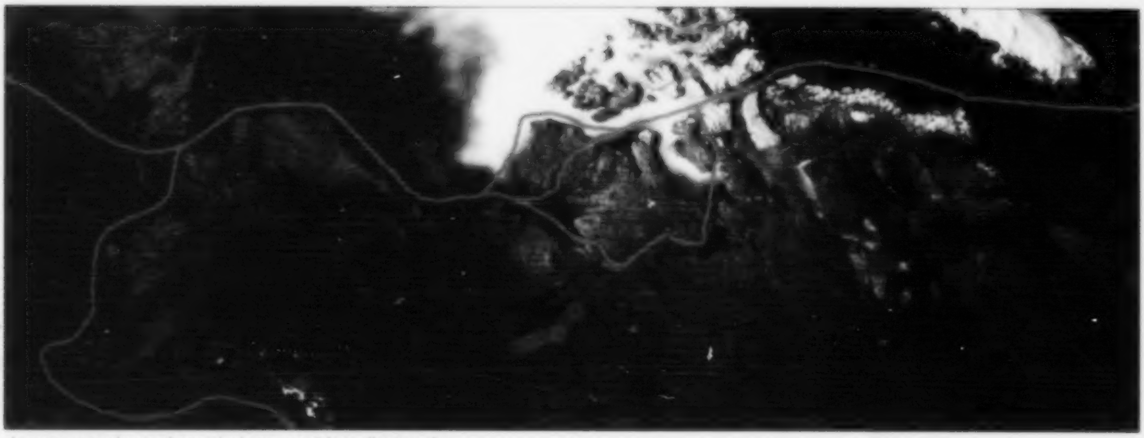
Les sous-marins devaient protéger la région contre les *ennemis*, certes, mais aussi contre les *amis* du Canada. Si l'URSS posait la plus grande menace pour la sécurité, « la plus grande menace pour la souveraineté canadienne provenait des États-Unis ». Une des questions soulevées par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants était que, si le pays voulait réagir en cas d'intrusion dans ses eaux septentrionales, il devrait obtenir l'aide des sous-marins américains. En se dotant de navires capables de naviguer sous les glaces, il serait dans une meilleure position pour revendiquer sa souveraineté, car sa marine ne serait pas sous la dépendance de celle des États-Unis. En outre, la présence de sous-marins canadiens dans le Nord obligerait les États-Unis à fournir des renseignements sur les déplacements de leurs sous-marins dans la région. Selon le plan de gestion sous-marine de l'OTAN, la présence de sous-marins canadiens dans le Nord forcerait les États-Unis à avertir le Canada des déplacements de leurs sous-marins afin d'éviter toute confusion. La capacité d'envoyer des sous-marins dans l'Arctique aurait donc permis au Canada de mieux savoir ce qui se passait dans le Nord, du moins dans les zones relevant de la compétence des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

Perrin Beatty alors qu'il était Ministre de la défense.

Perrin Beatty, le ministre de la Défense, savait que les arguments du Canada en faveur de la souveraineté étaient rejetés par les États-Unis, qui considèrent le passage du Nord-Ouest comme un détroit international. En rédigeant le Livre blanc, il avait à l'esprit la menace américaine. Au cours de l'été de 1987, il écrivait :

> « En plus de fournir des moyens de défense et de dissuasion, l'exploration accrue des fonds marins et la montée de la concurrence pour l'acquisition des ressources de l'Arctique pourraient donner lieu à des contestations sur la souveraineté maritime et les droits de passage. Bien qu'il soit peu probable qu'on ait recours à la politique de la canonnière pour trancher ces questions, le Canada serait en bien meilleure position pour renouveler ses revendications s'il pouvait assurer une surveillance et une présence dans les eaux contestées. »

En 1931, la Cour internationale de justice a statué que l'exercice de l'autorité au sein d'un territoire est le principal facteur à considérer en matière de souveraineté et qu'il l'emporte même sur les facteurs invoqués antérieurement : la découverte ou la contiguïté. Quand le *Polar Sea* a pénétré dans des eaux contestées, un tribunal international en serait sans doute venu à la conclusion que le Canada avait formulé de manière incohérente les droits qu'il revendiquait sur les eaux arctiques en arguant qu'elles avaient toujours été considérées comme des eaux intérieures et qu'il ne s'était guère empressé de défendre ces droits; cela aurait gravement affaibli la position du



Le passage du nord-ouest et ses corridors d'approche.

Canada sur le plan juridique[illegible]. Lorsque, de 1981 à 1984, la Cour internationale de justice a jugé une affaire de souveraineté dans le golfe du Maine, les avocats canadiens ont surtout fait état des événements survenus au cours des dix années précédentes, tandis que les avocats américains ont fait valoir la longue occupation de cette zone. Si cela s'était reproduit pour le passage du Nord-Ouest (possibilité qu'envisageait officiellement le gouvernement en 1985), le déploiement de sous-marins canadiens dans la région, même en petit nombre, aurait beaucoup fait pour établir que l'occupation de cette zone et l'autorité qu'y exerçait le Canada constituaient un précédent[illegible]. Bien que la « politique de la canonnière » n'ait pas été une solution au sens strict du terme, elle pouvait fournir un précédent juridique capital *au cas où* le Canada serait amené à prouver qu'il occupait ses eaux septentrionales.

Les sous-marins n'étaient pas censés être le seul moyen d'atteindre ce but; ils étaient seulement la pierre angulaire d'un projet visant à assurer la présence du Canada dans l'Arctique. Beatty réclamait également un système de détection sonar, cinq sites d'opérations avancés pour les avions de chasse (à Rankin Inlet, Inuvik, Yellowknife, Iqaluit et Kuujjuaq), un nouveau quartier général, davantage d'équipement pour les Rangers, un nouveau centre de formation à Nanisivik, dans l'Extrême-Arctique, de nouveaux avions de reconnaissance, une flotte de véhicules pour terrain nordique et un brise-glace *Polar* de classe 8[illegible]. La défense de la souveraineté dans l'Arctique était donc une question importante dont le gouvernement promettait de s'occuper, les militaires déployés dans la région devant assurer la *sécurité* et la *souveraineté*.

Le Livre blanc de 1987 associait d'une manière inhabituelle les notions de souveraineté et de sécurité. En matière de sécurité, le Livre blanc précédent (1971) se penchait sur des phénomènes tels que la pollution et non sur les menaces posées par des démonstrations de force[illegible]. À la différence des libéraux du gouvernement Trudeau, le gouvernement conservateur de Mulroney considérait que la sécurité et la souveraineté étaient étroitement liées. Pour Beatty et son entourage, renforcer la sécurité dans le Nord permettrait de promouvoir la souveraineté. Ainsi, le programme proposé dans le Livre blanc visait à protéger le Canada contre les missiles lancés par les sous-marins soviétiques, mais aussi à garantir que ce serait le Canada, et non les États-Unis, qui assurerait cette protection. Si le gouvernement ne s'était intéressé qu'à la sécurité, la mesure la plus efficace aurait été de laisser la marine américaine naviguer dans l'Arctique et d'affecter les ressources à des domaines dans lesquels elles auraient été plus bénéfiques.

« Cet intérêt pour la défense et la souveraineté était le signe d'un changement d'orientation radical »

En 1987, cependant, le principal souci du gouvernement n'était pas une attaque soviétique; c'était d'être considéré sur la scène internationale comme un « parasite ». En 1986, un an seulement avant la publication du Livre blanc, le ministère de la Défense avait admis qu'il n'y avait pas de raison de croire que des sous-marins soviétiques pénétraient régulièrement dans l'Arctique canadien[illegible]. Vu l'étroitesse du passage du Nord-Ouest, la difficulté de remonter à la surface et de communiquer à travers les glaces et le fait qu'il soit assez facile de garder les sorties aux points de passage obligés (détroits de Lancaster, de Smith et de Davis), on jugeait peu probable que l'URSS enverrait des vaisseaux dans les eaux canadiennes, sauf si cela devenait impératif. Qui plus est, les plateformes de lancement des missiles de croisière se trouvant aux endroits les plus stratégiques pouvaient presque toutes être gardées facilement. Mais surtout, l'URSS aurait pu raser sans peine l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest en lançant des missiles balistiques à partir de la mer, sans que ses sous-marins aient eu besoin de quitter leurs eaux territoriales dans la mer de Barents. Dans une perspective militaire, les sous-marins et les missiles de croisière soviétiques n'étaient pas la priorité de l'OTAN ni celle du Canada en matière de sécurité[illegible].

En 1987, le danger d'une attaque soviétique lancée à partir de l'Arctique était bien réel, mais ne justifiait pas les dépenses prévues par le gouvernement pour la défense du Nord, car les sous-marins américains contraient en grande partie cette menace. En fait, si la guerre éclatait, la stratégie des Américains était de déclencher une offensive à grande échelle dans la mer de Barents. Cela signifiait que, sauf si la Marine canadienne ne décide de participer à ces attaques, décision très impopulaire, car les Canadiens la jugeaient déstabilisante, les sous-marins canadiens n'auraient pas grand-chose à faire.

« Les sous-marins devaient protéger la région contre les *ennemis*, certes, mais aussi contre les *amis* du Canada »

Même si, selon le Livre blanc, les sous-marins canadiens seraient précieux pour l'OTAN et si, au dire du ministère de la Défense, cette acquisition plaisait aux alliés du Canada, certains cercles de la marine et du gouvernement américains étaient « consternés » par ce qu'ils considéraient comme une interférence militaire destinée uniquement à régler un différend entre les deux pays en matière de souveraineté. En 1987, lorsque Perrin Beatty et ses associés se sont rendus à Washington pour vérifier que la technologie nucléaire américaine avait été transférée en toute sécurité de la Grande-Bretagne au Canada, conformément à la loi américaine de 1958 sur la limitation des exportations d'armes, les dirigeants du département de la Défense et les responsables des services sous-marins leur ont clairement fait savoir que l'acquisition d'une flotte de sous-marins nucléaires était inutile, voire indésirable.

Les sous-marins ne devaient surtout pas être mis au service de l'OTAN et ne devaient pas non plus être utilisés pour régler uniquement les questions de sécurité. L'objectif visé était de dissiper la crainte que le pays ne devienne « dépendant ». Dans la mise à jour de la défense de 1988-1989, on peut lire : « pour être un pays vraiment indépendant, nous devons assumer les responsabilités qu'impose l'indépendance en affectant un surcroît de ressources à la défense. Si nous devons être vraiment souverains, nous ne pouvons donner la défense du pays en sous-traitance. » Dans les publications et les déclarations du ministère de la Défense nationale, l'idée que « le Canada [doit] jouer un rôle actif dans la défense du pays » revient fréquemment jusqu'à la « disparition » du Livre blanc de 1987 et même jusque dans les années 1990. Beatty reconnaissait que le Canada n'avait pas besoin de sous-marins nucléaires uniquement pour sa sécurité, qui était assurée par les Américains. Toutefois, si le Canada avait délégué aux États-Unis la responsabilité de la sécurité nationale, il se serait mis dans une position de totale dépendance, ce qui convient mal à un pays souverain.

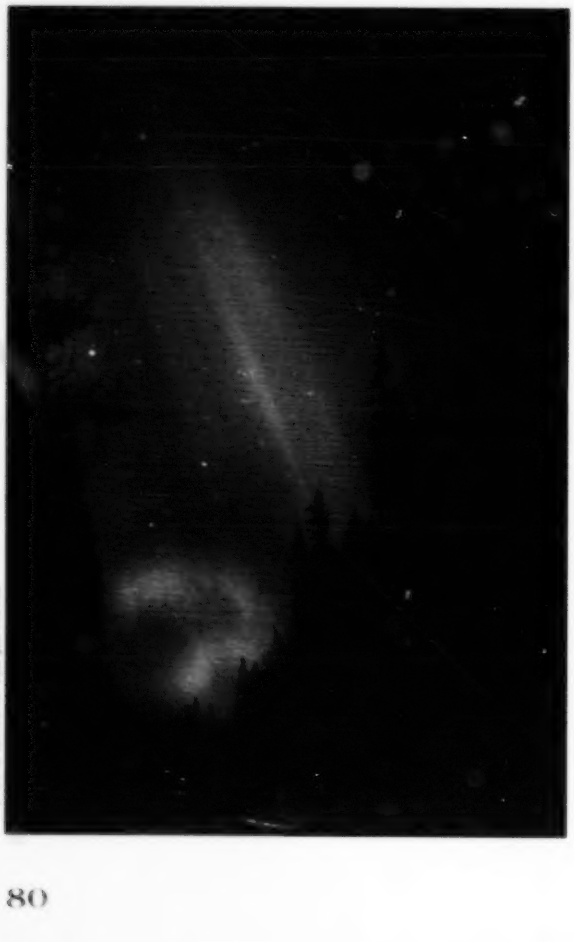


photo de Jan Curtis

Ce qui aurait pu se passer

L'acquisition des sous-marins n'aurait pas seulement renforcé les revendications du Canada dans l'Arctique: elle aurait permis au Canada de montrer qu'il faisait sa part au sein de l'OTAN et lui aurait redonné la crédibilité qu'avaient sapée vingt années d'indifférence. Comme l'écrit Beatty : « On peut nous considérer comme souverains dans la mesure où nous pouvons contribuer à notre sécurité grâce à des alliances et à d'autres moyens de défense collective. » Si, aux frégates et aux destroyers (déjà construits ou en construction) s'étaient ajoutés des sous-marins nucléaires d'attaque, le Canada aurait possédé une flotte équilibrée. En 1987, les amiraux parlaient déjà de forces opérationnelles indépendantes qui auraient donné au pays quelque chose « à apporter à la table des négociations » avec ses alliés. En essayant d'entrer dans « la ligue majeure navale », le Canada tentait de ne plus se confiner dans un rôle de figurant au sein de l'OTAN et de prouver qu'il était un pays indépendant, capable d'exercer son autorité sur ses eaux et son territoire et d'être sur un pied d'égalité avec ses alliés.

La plupart des programmes présentés dans le Livre blanc, y compris l'acquisition des sous-marins nucléaires, n'ont jamais été réalisés. En janvier 1989, Beatty a été remplacé par Bill McKnight au ministère de la Défense. En mai 1988, le Cabinet ne s'est pas réuni pour discuter du contrat des sous-marins, et le projet a été abandonné, du moins pour l'*essentiel*, à défaut de l'être *officiellement*. Cette annulation était attribuable à une série de facteurs, dont une forte réduction des dépenses et le déclin rapide, puis l'effondrement de l'Union soviétique.

La guerre froide se terminait et le désir des citoyens de dépenser plus de 10 milliards de dollars pour la défense s'éteignait. Le programme du Livre blanc se justifiait par le fait que l'URSS était un implacable « adversaire idéologique, politique et économique, dont l'objectif explicite était, à long terme, de façonner le monde à son image[illegible] ». La langue et les figures de style adoptées dans le Livre blanc évoquaient un péril imminent. Lorsque ce danger a commencé à se dissiper, les citoyens ont cessé de soutenir les programmes de la guerre froide. Le relâchement des tensions entre l'Est et l'Ouest s'est accompagné d'une diminution du nombre des partisans des sous-marins nucléaires. En juin 1987, 50 pour cent des Canadiens étaient en faveur de ce projet et 37 pour cent s'y opposaient[illegible]. Environ un an plus tard, ils étaient 60 pour cent à s'opposer au projet[illegible]. En 1989, ce chiffre atteignait 71 pour cent, la plupart des personnes interrogées jugeant qu'une attaque soviétique était très improbable[illegible].

Pour sa part, le gouvernement devait faire face à un déficit considérable et, en fin de compte, ses opposants les plus redoutables se trouvaient *en son sein* et non *à l'extérieur*. Le coût de la remise sur pied des forces armées était jugé prohibitif. Après sa réélection, en 1988, le gouvernement s'est penché sur d'autres questions, et la lutte contre le déficit est devenue prioritaire[illegible]. Le budget de la Défense a été réduit de 38 pour cent et a toujours été révisé à la baisse par la suite[illegible].

Cet empressement à recueillir « les dividendes de la paix » a entraîné l'abandon du projet d'acquisition de sous-marins et de presque tous les projets proposés dans le Livre blanc. Deux ans seulement après la publication de ce document, McKnight, le ministre de la Défense, déclarait que la défense de la souveraineté sous les glaces serait confiée aux États-Unis et à la Grande-Bretagne; il admettait qu'« il y a de meilleures façons de défendre la souveraineté dans le Nord, mais, malheureusement, nous n'en avons pas les moyens[illegible] ». Le gouvernement canadien a donc « sous-traité » la défense de l'Arctique à une puissance voisine, qui ne reconnaît pas sa souveraineté dans la région. Une fois de plus, le prix de la souveraineté dans l'Arctique s'est avéré trop élevé pour le Canada.

Un sous-marin de la classe Trafalgar, un successeur des sous-marins nucléaires de la classe Swiftsure, également considérés par la marine en vue d'une acquisition par le Canada.

Conclusion

Vu son bilan financier, le Canada a abandonné l'idée d'acquérir une flotte de sous-marins, et la tentative du Livre blanc pour l'amener à exercer son autorité sur le passage du Nord-Ouest a elle aussi échoué. Le gouvernement cherchait à exercer cette autorité quand il a voulu adopter une stratégie maritime radicalement différente et acheter des sous-marins nucléaires. Le Livre blanc de 1987, qui proposait une conception de la défense fort différente de celle du gouvernement antérieur, était basé sur le principe que la souveraineté d'un pays est fonction de sa capacité de se défendre contre des attaques en temps de guerre, d'exercer son autorité sur son territoire et d'assurer sa sécurité en temps de paix. À la lumière de ce raisonnement, Perrin Beatty a jugé qu'une flotte de

Un sous-marin canadien de la classe Victoria (HMCS Corner Brook) lors d'un déploiement estival dans les eaux de l'Arctique en 2007.

sous-marins nucléaires d'attaque serait la solution idéale pour asseoir la souveraineté du Canada. On jugeait nécessaire, pour sauvegarder la souveraineté et la fierté du pays, de confier la défense de ses eaux territoriales aux forces armées canadiennes. Si le Canada laissait les États-Unis continuer à assurer la sécurité dans l'Arctique, ses prétentions à la souveraineté dans ses eaux septentrionales sembleraient moins légitimes, et cela ne serait pas compatible avec ses responsabilités en tant que pays indépendant. Ce n'était pas simplement une question de sécurité. Il s'agissait également de savoir si le Canada aurait les moyens d'assurer cette sécurité. Selon Perrin Beatty, un pays qui ne défend pas son territoire lui-même n'est pas un pays *souverain*, mais un *protectorat*[50].

> « L'objectif visé était de dissiper la crainte que le pays ne devienne « dépendant » »

RMC

NOTES

1. *A Report on the Standing Committee on National Defence*, second rapport sur le projet d'acquisition des sous-marins, n° 41, le mardi 16 août 1988, p. 1.
2. Il faudrait 28 jours pour effectuer un parcours similaire en empruntant le canal de Panama et 2 mois en passant par la Terre de Feu. (Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Chambre des communes, témoignage du vice-amiral Anderson, section 24:29.)
3. Cette mesure s'ajoutait à celles qu'avait prises le gouvernement Trudeau en 1970, c'est-à-dire la création d'une zone de prévention de la pollution sur 100 milles nautiques (185 kilomètres) et d'une zone économique exclusive sur 200 milles nautiques (370 kilomètres).
4. F. W. Crickard, « Nuclear-Fueled Submarines: The Strategic Rationale », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 17, n° 2, hiver 1987, p. 19.
5. *Minutes of Proceedings*, témoignage du vice-amiral Anderson, section 24:28.
6. Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1987, p. 11.
7. Certains estimaient que la défense des fonds marins était plus importante que la défense aérienne, car il y a infiniment plus de richesses dans les fonds marins. (John Honderich, *Arctic Imperative: Is Canada Losing its North?*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 55-56.)
8. Tony German, *The Sea Is at our Gates: The History of the Canadian Navy*, McClelland & Stewart, Toronto, 1990, p. 318.
9. John Harbran, « Yankee Sub, Go Home », *US Naval Proceedings*, vol. 114, août 1988, p. 88.
10. *Ibid.*
11. Au cours de l'exercice *Norploy '86*, deux navires de la marine ont fait acte de présence dans le détroit de Davis, dans la baie de Baffin et dans les détroits de Lancaster et de Barrow, mais ils n'y ont passé que deux mois et n'ont pu aller au-delà de la ligne de congélation.
12. John E. McGee, « Call to the Arctic », *US Naval Proceedings*, vol. 114, mars 1988, p. 90.
13. A *Report on the Standing Committee on National Defence*, second rapport sur le projet d'acquisition des sous-marins, le mardi 2 février 1988, section 17:14.
14. *Ibid.*, p. 7.
15. Cité dans Harbran, p. 88.
16. Le Livre blanc prévoyait la mise en place d'un système d'écoute sous-marine, qui n'aurait toutefois pas été *indépendant*. Il aurait été utilisé *avec* les sous-marins.
17. *Minutes of Proceedings*, témoignage de M. Blackburn, section 25:33.
18. *Minutes of Proceedings*, témoignage de M. Ferland, section 25:26.
19. Joe Clark, cité dans le *Globe and Mail*, le 29 avril 1987, p. A5.
20. « Assessing the 1987 White Paper », *The Wednesday Report: Canada's Aerospace and Defence Weekly*, http://twr.mobrien.com/articles/historical/historical-2004-3.htm.
21. Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 8, n° 2, été 2007, p. 14.
22. Perrin Beatty, « A Defence Policy for Canada », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 17, no 1, été 1987, p. 8.
23. Shelagh Grant, *Sovereignty or Security?*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1988, p. 315, note 31.
24. Bibliothèque du Parlement, Section des affaires politiques et sociales, *Canadian Defence Policy Backgrounder*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1988, p. 20.
25. *Ibid.*
26. C'est à cette époque que le réseau d'alerte avancé est passé aux mains des Forces canadiennes, qui l'ont modernisé afin de créer le système d'alerte septentrional. Voir ministère de la Défense nationale, *Le point sur les questions de défense, 1988-1989*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1988, p. 10-13; Allan, p. 236.
27. Ministère de la Défense nationale, *La défense dans les années 1970*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1971, p. 1-8.
28. *Minutes of Proceedings*, témoignage du vice-amiral Brodeur, section 1:37.
29. Matwin S. Davis, « Le mieux est l'ennemi du bien », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 18, n° 2, automne 1988, p. 54.
30. R. B. Byers, « An Independent Maritime Strategy for Canada », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 18, no 1, été 1988, p. 28.
31. La Grande-Bretagne et la France appréciaient cette décision, car c'est à l'une ou l'autre que le Canada achèterait ses sous-marins. (*Minutes of Proceedings*, témoignage de M. Manson, section 24:44.)
32. Julie H. Ferguson, *Through a Canadian Periscope*, Dundurn Press, Toronto, 1995, p. 313-314; Byers, p. 28.
33. Ferguson, p. 315.
34. Perrin Beatty, *Débats*, Chambre des communes, le 5 juin 1987, p. 6777.
35. *Le point sur les questions de défense, 1988-1989*, p. 1.
36. Ministère de la Défense nationale, *Defence '86 – '90*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1987.
37. Bruce Johnson, « Three-Ocean Strategy: Right for Canada, Right for NATO », *Canadian Defence Quarterly*, vol. 17, n° 1, hiver 1988, p. 38.
38. *Défis et engagements*, p. 52.
39. *Minutes of Proceedings*, témoignage de M. Beatty, ministre de la Défense nationale, section 25:26.
40. *Toronto Star*, le 6 juin 1987, p. 1.
41. Il a été officiellement abandonné en avril 1989.
42. Les partisans du programme le défendaient en arguant que l'URSS poserait toujours un danger, voire un danger plus grand dans les 20 prochaines années. (*Minutes of Proceedings*, témoignage du vice-amiral Anderson, section 24:8.)
43. *Défis et engagements*, p. 5.
44. « 50% Back Subs », *Ottawa Citizen*, le 22 juin 1987, p. A4.
45. John Manthorpe, « Poll Says No to Nuclear-Powered Subs », *Ottawa Citizen*, le 26 mai 1988, p. A4.
46. « Torpedo the Subs for Budget Fairness », *Toronto Star*, le 25 avril 1989, p. A18; Doug Ward, « Canadians Disbelieve Soviet Threat Poll Finds », *Vancouver Sun*, le 22 avril 1988, p. A8.
47. Perrin Beatty, À propos des sous-marins nucléaires, courriel envoyé à David Bercuson le 30 mars 2006.
48. Ministère de la Défense nationale, *Defence '86 – '90*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1987.
49. « Canada to Turn to U.S. after Subs Sunk », *Vancouver Sun*, le 28 avril 1989, p. A9.
50. Perrin Beatty, *Globe and Mail*, le 20 juillet 1987, p. A8.

QUAND LA VAGUE SE SOULÈVE : L'ARMÉE CANADIENNE VIT SA PLUS GRANDE TRANSFORMATION EN 50 ANS[1]

par Daniel Gosselin

Introduction

Le conflit afghan entame sa septième année, et les Forces canadiennes se trouvent au cœur de la mêlée. La presse et la télévision du pays, sans oublier l'Internet, relatent systématiquement les événements qui se déroulent au quotidien sur le terrain, à Kandahar et dans les environs. Les questions que devra soupeser le gouvernement lorsqu'il décidera de prolonger ou non la participation de l'armée canadienne à la fin du mandat actuel, en février 2009, suscitent nombre de discussions et de débats.

Mais pendant que se poursuit le conflit en Afghanistan, un vent de changement d'une ampleur inouïe en près de 50 ans souffle sur les Forces canadiennes. Ce bouleversement fait à peine la manchette et, abstraction faite de quelques analystes militaires, rares sont ceux qui en ont conscience hors de l'armée. Ce qui est plus remarquable encore, c'est que, au sein même du ministère de la Défense nationale, la plupart des gens n'ont pas le temps d'en mesurer pleinement la portée, trop occupés qu'ils sont à matérialiser la transformation des forces armées et à en gérer les conséquences. Or, je crois que les transformations auxquelles nous assistons sont sans précédent et que les décisions cruciales que nous prenons aujourd'hui façonneront les Forces canadiennes des années durant, comme ce fut le cas de bien des réformes en profondeur mises en œuvre dans les années 1960.

Trois courants fondamentaux sous-tendent cette transformation. Le mieux, peut-être, est de les comparer à des séismes sous-marins engendrant chacun sa propre série d'ondes de choc. Les ondes de choc se superposent les unes aux autres pour créer une immense vague qui se soulève de plus en plus haut, vague sur laquelle doivent naviguer les Forces canadiennes. Si je parle de vague immense, c'est pour mettre en lumière la convergence des conditions résultant de trois importantes mesures de changement lancées concurremment au sein des Forces canadiennes, soit : 1) la transformation des Forces entreprise par le général Hillier au début de 2005; 2) la décision des gouvernements libéral et conservateur d'accroître la puissance des Forces; 3) la décision, prise en 2005, d'expédier les troupes canadiennes en zone de combat dans la région de Kandahar, en Afghanistan.

La transformation des Forces canadiennes

À la suite des événements du 11 septembre 2001, les analystes militaires et les hauts fonctionnaires ont estimé qu'il y avait lieu d'adopter une nouvelle vision pour aider les Forces canadiennes à faire face aux enjeux du XXI[e] siècle en matière de défense et de sécurité, notamment aux menaces asymétriques que présentent le terrorisme ainsi que les États non viables ou en difficulté. Le général Raymond Hénault, ancien chef d'état-major de la Défense, avait clairement reconnu que des transformations fondamentales s'imposaient afin de mieux orienter l'institution en prévision de la décennie à venir. La transformation et le changement constituent d'ailleurs les principaux thèmes des deux derniers rapports annuels du chef d'état-major de la Défense au Parlement[2].

Transformer les Forces canadiennes sans s'appuyer ni sur une nouvelle politique de défense, ni sur une perspective générale, ni même sur un budget révisé à la hausse se révélait toutefois quasiment impossible. L'élection du premier ministre Paul Martin en 2004, la nomination d'un ministre du Cabinet chevronné, Bill Graham, au poste de ministre de la Défense nationale et l'arrivée du général Hillier comme chef d'état-major de la Défense en février 2005 vont cependant fournir à l'institution l'occasion qu'elle attendait depuis longtemps.

Le 4 février 2005, le général Hillier prenait le commandement des Forces. Quelques jours plus tard, il en a entrepris la transformation après avoir convaincu le gouvernement que l'adoption d'une perspective nouvelle s'imposait. La décision du gouvernement d'accroître le budget de la Défense trois semaines seulement après la nomination du chef d'état-major a imprimé à la transformation des Forces canadiennes un nouvel élan et a grandement accru sa crédibilité.

Peu de temps après l'entrée en fonction du général Hillier, j'ai eu la chance de participer au premier séminaire du chef d'état-major de la Défense, auquel ont pris part tous les généraux et officiers généraux des Forces canadiennes. Le général nous a présenté l'essentiel de cette nouvelle vision, dont l'audace a soulevé l'enthousiasme des participants : il y avait de l'électricité dans l'air! Je n'avais jamais rien entendu de tel en 33 ans de carrière! Nous avions tous le sentiment très net que nous allions être les acteurs d'une période

DND photo CK2007-0456-38

marquante de l'évolution des Forces. Et nous avions raison. Presque trois ans plus tard, je reste convaincu que ce changement était nécessaire et que les Forces font route dans la bonne direction.

En quelques mois, le gouvernement a divulgué sa nouvelle politique de défense. Celle-ci recommandait que l'on confie aux Forces canadiennes un rôle de premier plan dans la politique internationale du pays, jetant ainsi les bases du changement que souhaitaient les hauts gradés. La vision des Forces est audacieuse (j'utilise le présent à dessein) : elle vise à réorienter et à restructurer en profondeur les fonctions, le commandement et le contrôle des Forces canadiennes pour leur permettre de mieux satisfaire aux nouveaux impératifs de sécurité, au pays comme à l'étranger.

Le général Hillier croyait fermement que, pour augmenter leur efficacité opérationnelle au Canada et partout dans le monde, les Forces se devaient de concevoir les opérations selon une perspective plus « intégrée et unifiée », ce qui ne saurait se faire sans une transformation de fond en comble de la structure de commandement actuelle, sans l'adoption de nouvelles capacités opérationnelles et sans la mise sur pied d'unités pleinement intégrées capables de réagir sans délai à toute menace dirigée contre le Canada ou un autre pays. Une fois mis en œuvre, ces changements permettront aux Forces d'adopter des stratégies plus efficaces.

Cependant, deux idées primordiales sous-tendent cette transformation. La première est de faire en sorte que les Forces soient plus en mesure de composer avec les « serpents »; ce terme est utilisé par les chefs d'état-major de la Défense pour désigner les ennemis potentiels que constituent les acteurs non étatiques auxquels nous risquons désormais de nous heurter et qui ont remplacé l'« ours », soit les forces armées conventionnelles de l'époque de la guerre froide. Affronter les « serpents » signifie se doter de ressources et modifier la structure des forces militaires pour que celles-ci ne se limitent pas aux opérations « dans l'ensemble du spectre », mais qu'elles soient mieux adaptées à la menace que présentent les acteurs non étatiques[4].

En janvier 2006, à peine un an après le début de la transformation des Forces, les conservateurs ont été portés au pouvoir et bien que, au chapitre de la défense, leur programme ait été en grande partie compatible avec l'*Énoncé de la politique de défense* d'avril 2005, il comportait par ailleurs des différences importantes[5]. La vision des Forces canadiennes, plus particulièrement en ce qui touchait l'acquisition de nouvelles ressources opérationnelles, devait s'harmoniser au programme et aux priorités du nouveau gouvernement. Ce processus se poursuit toujours, et cette vision harmonisée fera bientôt l'objet d'un nouvel énoncé de politique.

Dans l'intervalle, plusieurs grands projets fédéraux ont été annoncés au cours des vingt derniers mois, notamment la modernisation des frégates de classe *Halifax* ainsi que l'acquisition de quatre avions long-courriers CC-177 *Globemaster III* à grand rayon d'action, de nouveaux aéronefs de transport tactique CC-130J *Hercules*, de trois navires de soutien interarmées, de huit patrouilleurs pour l'Arctique et de nouveaux chars d'assaut. Le gouvernement s'est également engagé à se doter d'un escadron d'hélicoptères moyens et lourds. Nous assistons à une modernisation des Forces canadiennes sans précédent depuis des décennies, ainsi qu'à d'importantes hausses budgétaires. Tous ces projets viennent appuyer la nouvelle vision et constituent la base de la réorientation des ressources opérationnelles[6].

La deuxième idée dominante – dont on fait rarement état – est l'élimination progressive des entraves bureaucratiques qui nuisent depuis longtemps au bon fonctionnement des Forces canadiennes. Il s'agit pour l'essentiel de passer d'une culture de *gestion* à une culture qui place les *opérations* au cœur de toutes les décisions. Cette façon de procéder, axée sur la gestion et la bureaucratie, remonte aux changements implantés dans les années 1960 et 1970. Or, la nouvelle vision s'accommode mal de l'unification de l'appareil bureaucratique au sein des Forces canadiennes. En 2005, le chef d'état-major a établi six principes de base pour orienter la prise de décision dans le cadre de la transformation des Forces. Ces principes accordent

la préséance aux opérations et favorisent une évolution progressive vers une organisation centrée sur le commandement. Je crois qu'ils font leur chemin et qu'ils parviennent petit à petit à modifier la culture de l'institution.

En ce qui a trait à la réorganisation, nous n'avions pas connu de changements d'une telle ampleur depuis les années 1960, au moment de l'intégration et de l'unification des trois branches. Plusieurs décisions récentes renversent à bien des égards celles qu'avait prises le ministre Paul Hellyer au milieu de cette décennie. J'examinerai ici brièvement l'incidence des politiques du ministre Hellyer, lesquelles ont eu une influence marquante sur les Forces canadiennes durant 40 ans.

Le ministre Hellyer croyait fermement que les mécanismes de contrôle civil de l'armée canadienne devaient faire l'objet d'une révision majeure. De même, il était d'avis que la meilleure façon d'y parvenir consistait à centraliser le contrôle et l'administration des Forces canadiennes sous l'autorité d'une seule personne, soit le chef d'état-major de la Défense, plutôt que de conserver trois branches distinctes relevant chacune du ministre. Paul Hellyer souhaitait une politique intégrée en matière de défense, un programme de défense global, un seul quartier général des Forces canadiennes et un chef d'état-major de la Défense investi de toute l'autorité nécessaire. Il s'agissait là d'objectifs fort louables et il les a pour la plupart réalisés.

Mais le ministre n'entendait pas s'en tenir à la restructuration des quartiers généraux. Au début des années 1960, dans la foulée de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, aussi appelée commission Glassco, il a estimé qu'une réorganisation en profondeur des forces de défense constituait la seule façon de libérer des ressources en vue de l'acquisition future de biens d'équipement capitaux. Paul Hellyer était convaincu que la création d'une bureaucratie rationalisée et la modernisation des méthodes de gestion de la Défense allaient permettre de réaliser les économies souhaitées[1].

Un autre moyen d'économiser consistait à intégrer entièrement les trois branches (l'Armée canadienne, la Marine royale du Canada et l'Aviation royale du Canada) pour en former une seule, les Forces armées canadiennes, d'où l'unification. Le ministre Hellyer a également modifié la structure du commandement en remplaçant les onze quartiers généraux des trois armes par six commandements fonctionnels. Rien n'indique qu'il se soit préoccupé des répercussions négatives que cette centralisation aurait pu avoir sur l'efficacité opérationnelle des diverses composantes des Forces canadiennes. C'est sur ce plan que la réorganisation des années 1960 diffère de la transformation entreprise par le général Hillier, qui ne met pas l'accent sur le rendement organisationnel mais sur l'efficacité des opérations.

D'entrée de jeu, les idées et la politique d'unification du ministre Hellyer ont suscité la controverse. Celui-ci a mis ses réformes en œuvre à un rythme d'enfer, et les généraux à la tête des trois armes se sont inquiétés de l'ampleur et de la rapidité des changements. Par la suite, on a souvent reproché au ministre les faiblesses de la politique de défense et des forces armées, ce qui est probablement injuste, l'unification ayant eu également plusieurs effets positifs : élimination d'une pléthore de comités interarmées, réduction considérable des installations et des services, adoption d'une politique et d'un processus de planification uniques, amélioration de la prise de décision grâce à la création du Bureau du chef d'état-major de la Défense et élargissement des perspectives de carrière dans certains secteurs de soutien et groupes professionnels.

Cela dit, l'unification a *bel et bien* eu des conséquences négatives, attribuables en grande partie au fait que le ministre ne s'était soucié que d'efficacité administrative. Les éléments négatifs ne découlaient pas tous directement de ses politiques, mais bon nombre des idées dominantes qui constituaient la pierre angulaire de l'unification ont dès lors marqué la fusion des quartiers généraux de la Défense nationale et ont fortement influencé la poursuite de la bureaucratisation de la défense au cours des années 1970 et au début des années 1980.

Mais revenons à 2007 et à la transformation des Forces canadiennes... Le chef d'état-major de la Défense a établi de nouveaux commandements opérationnels pour faire une large place aux opérations. On a procédé à d'importants changements en matière de commandement et de contrôle. Citons notamment la mise sur pied, en février 2006, de l'état-major stratégique interarmées et des commandements opérationnels (Commandement du Canada, Commandement de la Force expéditionnaire, Groupe d'opérations spéciales et Commandement du soutien opérationnel). À bien des égards, cette transformation renforce le concept d'état-major « unifié », ou état-major interarmées, habilité à diriger et à coordonner les opérations entre les forces et les ressources engendrées par les trois armes et les autres formations. L'unification des Forces canadiennes s'effectue désormais pour les bonnes raisons, c'est-à-dire pour des raisons opérationnelles plutôt que pour des raisons bureaucratiques ou administratives.

Le chef d'état-major de la Défense s'attaque en ce moment à la prochaine vague de mesures afin de réaliser l'essentiel de la transformation des Forces canadiennes, telle qu'il l'entend. Il se penchera sur la formation, sur le perfectionnement professionnel des officiers et des militaires du rang ainsi que sur le soutien du personnel, pour ne citer que quelques exemples. La « capacité interarmées », pour reprendre le concept que nous utilisions parce que nous étions réticents à nous servir des termes *intégration* et *unification*, se trouve ramenée à sa juste place, celle de la « combinaison des effets » dans les opérations.

Les formations et les unités interarmées ne justifient plus la structure organisationnelle des Forces canadiennes : en témoigne la dissolution, en 2006, du Groupe des opérations interarmées. Au ministère de la Défense nationale, certaines personnes commencent à utiliser le terme *unifié* en lui donnant sa vraie signification. Peu à peu, l'ombre du ministre Hellyer s'estompe enfin.

La transformation des Forces canadiennes, une initiative ambitieuse en soi, ne se fait toutefois pas dans le vide. Si la restructuration du ministre Hellyer se déroulait en période de réduction des effectifs, la transformation actuelle s'opère au cours d'une période de croissance d'une ampleur inégalée depuis les années 1950, ce qui ajoute encore à l'importance du défi, mais crée en revanche des occasions uniques.

La croissance des Forces

La transformation des Forces canadiennes ne tient pas uniquement à une nouvelle structure de commandement et de contrôle ou à une mise à jour des technologies et du matériel, « mais surtout à la capacité humaine qui constitue la composante de base dont dépend l'ensemble des ressources militaires[5] ».

Depuis mars 2007, la Force régulière compte 63 780 membres, dont un effectif *en activité* de 52 500 personnes. Vers la fin des années 1990, l'effectif des Forces canadiennes avait connu un fléchissement et était passé à 57 000 membres. En 2005, le gouvernement libéral a annoncé que la Force régulière recruterait 5 000 nouveaux membres et qu'on ajouterait 3 000 réservistes aux Forces. Dans le budget de 2006, le nouveau gouvernement conservateur prévoyait pour sa part une augmentation de 13 000 membres de la Force régulière et de 10 000 réservistes, portant à 75 000 l'effectif de la Force régulière. Toutefois, la nécessité de tenir ses engagements et de se préparer en vue des Jeux olympiques de 2010 l'oblige pour l'instant à viser un effectif de 68 000 membres[6]. Il s'agit tout de même d'une augmentation très importante en regard du creux enregistré à la fin des années 1990.

Atteindre une croissance de cet ordre n'est pas chose facile, compte tenu de la force de notre économie et de la démographie du pays. Dans un marché de l'emploi particulièrement concurrentiel, les jeunes Canadiens entendent ne se fermer aucune porte : même s'ils sont nombreux à se joindre aux Forces canadiennes (plus de 6 000 l'an dernier), il n'est pas sûr que tous opteront pour une longue carrière. Beaucoup envisagent de vivre une expérience unique et exigeante durant quelques années, mais comptent ensuite s'attaquer à d'autres projets.

La croissance prévue des Forces canadiennes est la plus importante depuis la guerre de Corée, au début des années 1950. Avant la guerre, en 1950, les Forces canadiennes comptaient 47 000 membres, mais elles sont passées à plus de 100 000 membres en trois ans. On avait alors décidé de recruter une force spéciale pour la guerre de Corée. Six ans à peine après la Seconde Guerre mondiale, le recrutement s'est révélé plus facile, beaucoup d'hommes demeurant prêts au combat une fois la guerre terminée. Mais passé les années 1950, l'effectif des Forces n'a fait que décroître de façon constante durant 40 ans.

À l'heure actuelle, l'augmentation rapide de l'effectif, à laquelle s'ajoute la transformation entreprise par le chef d'état-major, met à rude épreuve nos méthodes de recrutement et de formation qui ont fonctionné au ralenti pendant près de 20 ans. Par exemple, à Saint-Jean, l'École de leadership et des recrues a doublé son établissement permanent en trois ans. Elle a dû modifier son mode d'enseignement en raison de l'arrivée massive d'étudiants et mettre davantage l'accent sur les questions entourant la survie et la protection des Forces. La décision de procéder au test d'aptitude physique au cours des premiers jours du recrutement plutôt que d'en faire un aspect du processus de recrutement nous a permis d'étendre le bassin de candidats. Par contre, elle entraîne en retour des conséquences avec lesquelles il nous faut composer, par exemple la mise en place de programmes permettant aux recrues d'atteindre la condition physique correspondant aux normes des Forces canadiennes. Au moment où j'écris ces lignes (décembre 2007), l'École se prépare à accueillir 32 pelotons de recrues et d'élèves-officiers, soit quelque 2 000 élèves en résidence. Au cours de la décennie 1990, nous recrutions à peine plus de 1 000 personnes par année; c'est dire l'importance de la croissance des Forces.

La campagne en Afghanistan

Les changements qu'entraînent la transformation et la croissance des Forces revêtent certes une grande importance, mais l'élément le plus déterminant est sans nul doute la campagne en Afghanistan, en particulier notre participation aux combats dans la région de Kandahar. Il s'agit là de notre engagement le plus intense depuis la guerre de Corée et – cela mérite d'être souligné – de notre première guerre anti-insurrectionnelle ou antiguérilla depuis que nous avons pris part à la guerre des Boers en 1900, en Afrique du Sud.

Comment les historiens de demain décriront-ils cette guerre? Le degré de participation, l'intensité, la durée et le nombre de pertes, voilà ce que nous retenons généralement d'une guerre! Laissons de côté les deux guerres mondiales, dont l'ampleur dépasse l'imagination, et examinons deux autres conflits auxquels nous avons participé au cours du siècle dernier. La guerre des Boers (1899-1902) occupe une place importante dans l'histoire du Canada au point de vue du développement

MDN photo AR2008-Z101-16

de notre pays. En Afrique du Sud, 5 330 Canadiens ont pris part à la guerre (2 036 sont arrivés trop tard) et 270 y sont morts, dont 89 au combat[10]. Les autres sont décédés par suite de maladie ou d'autres causes. En Corée, plus de 22 000 membres ont servi dans la division du Commonwealth (qui comptait en tout 26 000 membres), et nous avons essuyé des pertes importantes (516 morts, 312 au cours d'activités liées au combat et un bon millier de blessés)[11].

En Afghanistan, au terme du mandat actuel, en février 2009, plus de 22 000 volontaires des Forces canadiennes auront pris part à la campagne, soit à peu près le même nombre qu'en Corée. À ce jour, nous avons perdu 80 soldats et 1 diplomate, dont presque tous sont morts dans le cadre d'activités liées au combat[12]. Malgré l'excellente protection individuelle dont nos soldats jouissent à présent, de nombreux autres ont subi des blessures. Les soins médicaux d'une grande qualité et la rapidité avec laquelle ils sont prodigués sur le terrain permettent, à n'en pas douter, de sauver bien des vies. Reste qu'il s'agit d'une guerre qui vaut au Canada de nombreuses pertes de vies humaines : elle se compare sur ce plan tant à la guerre des Boers qu'à la guerre de Corée.

Notre participation à la guerre en Afghanistan justifie l'implantation de nombreux changements au sein des Forces canadiennes et l'accélération de plusieurs autres initiatives importantes. Une guerre de cette nature oblige les organisations comme la nôtre à redéfinir leurs priorités à bien des égards. Il y a quelque temps, les Forces ont fait l'acquisition de matériel militaire de toute nature, ce qui constitue probablement l'un des aspects du changement les plus apparents aux yeux du public. En 2003, le ministre de la Défense nationale avait annoncé l'acquisition d'un système de canon mobile. À peine seize mois auparavant, nous songions sérieusement à nous débarrasser de nos chars d'assaut. Les leçons tirées de l'*Opération Méduse*, offensive de premier plan qu'a menée le Canada en septembre 2006 afin de mettre les combattants talibans en déroute dans le sud de l'Afghanistan, ont tout changé. Résultat : fin du système de canon mobile. Le Canada loue à présent vingt chars d'assaut et compte se procurer une centaine de chars plus modernes et des véhicules dotés d'un meilleur blindage, tels les Nyala, véhicules sud-africains assurant une protection contre les mines.

L'armée a accéléré la modernisation du Centre d'instruction de Wainwright afin d'enseigner de façon très réaliste le combat interarmes jusqu'au niveau du groupement tactique. Elle a également modifié l'entraînement préalable au déploiement pour donner plus de poids aux aspects portant sur la survie et la protection individuelle. Presque tous nos cours ont été modifiés de manière à insister davantage sur l'aspect opérationnel, y compris la qualification militaire de base et toute autre formation des officiers et militaires du rang. Dans certains cas, par exemple dans le cadre du programme d'entraînement élémentaire des officiers, nous avons apporté les changements les plus importants depuis les années 1960.

Assurer le déploiement de près de 2 500 soldats tous les six mois est exigeant et requiert la contribution de chaque secteur, en particulier la logistique, les communications, le génie, la médecine et les autres secteurs de soutien. Bon nombre des politiques relatives au personnel font actuellement l'objet d'une mise à jour complète afin qu'elles s'adaptent à la réalité du militaire à la guerre. De même que la guerre des Boers avait donné l'élan nécessaire à la création d'une indemnité de séparation pour les familles restées sans revenu au foyer, la guerre en Afghanistan a enclenché la révision de nombreux avantages financiers : revenu non imposable, assurance, indemnité de risque, droit au remboursement des frais funéraires, etc. On se rappellera le débat soulevé en mai dernier à la Chambre des communes et dans la presse de partout au pays au sujet du remboursement des frais funéraires pour les familles des membres des Forces canadiennes morts en service actif. Le désir des Canadiens de soutenir les troupes déployées – et leur famille – représente un puissant incitatif à instaurer un tel changement. De même, avec l'aide du Bureau de la gouverneure générale, nous avons aussi accéléré le processus d'attribution des décorations et des distinctions.

Bref, la guerre en Afghanistan a bien l'effet que les guerres tendent à avoir sur les organisations militaires : elles les secouent de fond en comble et les aident à recentrer leurs priorités sur les opérations tout en les débarrassant des vieilles lourdeurs bureaucratiques qui se font sentir en temps de paix.

Une vague immense

Les Forces canadiennes font face à trois puissantes vagues de changement : la transformation, la croissance et la présence en Afghanistan. Vu la taille du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, on ne s'étonnera pas de constater que la gestion du changement s'effectue parfois de façon compartimentée. À mon avis, c'est la raison pour laquelle nous ne saisissons pas l'ampleur des transformations en cours au sein de l'institution.

Je crois également que la culture des Forces canadiennes évolue petit à petit en accordant une importance croissante aux opérations. L'instauration de commandements opérationnels, la prise de décisions centrées sur le commandement et la guerre en Afghanistan créent les conditions propices à ce changement de culture. On assiste également à une évolution du même ordre chez nos homologues civils du Ministère. Reste à voir l'ampleur que prendra ce changement et à quelle profondeur il se fera. La participation active de plus de 20 000 membres des Forces canadiennes à la guerre et le soutien de milliers d'autres, ici au Canada, modifieront sans aucun doute l'identité des Forces de demain. De plus, les choix qui sont faits aujourd'hui en matière de capacité opérationnelle influenceront les décisions concernant la présence future des Forces canadiennes à l'étranger.

Lorsqu'on me demande si tout ce processus pourrait être renversé dans un an ou deux, après le départ du général Hillier ou dans l'éventualité de l'élection d'un nouveau gouvernement, je réponds que c'est peu probable. Bon nombre des changements mis en œuvre sont trop fondamentaux pour être abandonnés. Nous procéderons peut-être à des ajustements une fois l'accroissement des effectifs terminé ou lorsque la mission en Afghanistan aura pris fin. Mais à mon avis, beaucoup de ces transformations sont là pour durer. Il suffit, pour s'en convaincre, de songer aux changements instaurés par le ministre Hellyer dans les années 1960 : ce n'est qu'aujourd'hui, 40 ans plus tard, qu'on abolit certains d'entre eux.

Nous affrontons une « immense vague » – peut-être serait-il plus juste de dire que nous la chevauchons –, et les personnes intelligentes et consciencieuses au service des Forces canadiennes et du Ministère feront en sorte que cette vague ne dégénère pas en immense raz-de-marée. Nous traversons certes une période remplie de défis, mais celle-ci offre également des occasions que mes prédécesseurs, s'ils avaient pu, se seraient empressés de saisir au milieu des années 1990. Je suis convaincu que nous ne connaîtrons pas de changements d'une telle ampleur au cours de la décennie, voire de la génération à venir. Nous travaillons réellement à façonner les Forces canadiennes des dix ou vingt prochaines années. Quelle époque passionnante!

Le major-général Daniel Gosselin, OMM, CD, *est actuellement commandant de l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston*.

NOTES

1. Note de la rédaction : Le présent texte est une version abrégée et modifiée des commentaires présentés par le major général Gosselin à l'assemblée annuelle de l'Institut d'histoire de l'Amérique française (le 18 octobre 2007) et lors du 10e Séminaire d'études supérieures de l'Institut de la Conférence des associations de la Défense (le 26 octobre 2007), qui avait pour thème « Les intérêts du Canada en matière de sécurité : les leçons de l'Histoire ». Cet article énonce des faits et des opinions qui n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique ou le point de vue du ministère de la Défense nationale.
2. Au nombre des affectations antérieures de l'auteur, citons celles-ci : directeur général – Politique de sécurité internationale au Quartier général de la Défense nationale, chef d'état-major de l'Équipe de transformation des Forces canadiennes, commandant du Groupe des opérations interarmées et adjoint spécial du sous-chef d'état-major de la Défense. Il a également été chef d'état-major de la Force opérationnelle interarmées d'Asie du Sud-Ouest et commandant de l'Élément de commandement national durant l'opération *Apollo*, en 2002. Il termine actuellement un doctorat en histoire militaire à l'Université Queen's, et sa recherche porte sur les relations entre civils et militaires ainsi que sur le commandement aux niveaux stratégique et opérationnel de la guerre.
3. Les rapports annuels du chef d'état-major de la Défense au Parlement présentés en 2003 et 2004, sous la direction du général Hénault, plaidaient sans réserve en faveur d'une transformation. Les rapports ont respectivement pour titre *À l'heure de la transformation* et *Des choix à faire*.
4. Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, p. 11.
5. Parti conservateur, *Changeons pour vrai : programme électoral du Parti conservateur du Canada 2006*, <http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform-f.pdf>, p. 45.
6. Deux des grands projets proposés dans la nouvelle vision des Forces sont en attente pour l'instant : l'acquisition du navire de soutien expéditionnaire et la mise en place de la Force opérationnelle de contingence permanente (aussi connue sous le nom de *Big Honking Ship*) en vue de permettre au Canada de faire face aux acteurs non étatiques sur un littoral hostile tout en constituant un poste de commandement extraterritorial. À l'heure actuelle, nous ne disposons tout simplement pas du financement nécessaire pour mener à bien ces projets.
7. Douglas Bland, *The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985*, Kingston : Ronald P. Frye, 1987, p. 29-35.
8. Canada, ministère de la Défense nationale, *L'orientation au niveau stratégique vers la victoire dans la chasse aux talents*, Ottawa, 2007, p. 1.
9. La Première réserve compte 26 000 membres, alors que la Force régulière en compte 35 000. (Canada, Défense nationale, *Rapport ministériel sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2007*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2007, p. 13-14.)
10. Department of Militia and Defence, *Further Supplementary Report: Organization, Equipment Despatch and Service of Canadian Contingents during the War in South Africa*, document parlementaire no 35a, Ottawa, 1903; et Carman Miller, *Painting the Map Red. Canada and the South African War, 1899-1902*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 1993, p. 429.
11. Canada, ministère de la Défense nationale, Section historique de l'Armée, *Canada's Army in Korea. A Short Official Account*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1956, p. 94-99.
12. Au 18 mars 2008 (NDLR).

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE : RESTRUCTURER LE COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

POUR SE DOTER D'UNE CULTURE INTÉGRÉE ET D'UNE RESSOURCE DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE AMÉLIORÉE

par le lieutenant-colonel R. D. McIlroy

Contexte

Il m'apparaît clairement, au vu des récentes expériences sur le terrain et à la lecture des diverses publications de la Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres), comme *La force de demain*[1] et *Crise à Zefra*[2], que le problème auquel se heurteront l'armée canadienne et, en fait, les Forces canadiennes ne sera pas une question de *matériel* mais bien une de *culture* et de *structure*. Plus précisément, une culture et une structure garantes de réussite qui, au XXI[e] siècle, doivent favoriser la mise en place des réseaux sociaux et des capacités intellectuelles nécessaires pour répondre aux dilemmes complexes que posent les environnements opérationnels actuels et futurs[3].

À n'en pas douter, ces environnements sont multidisciplinaires (ils sollicitent tous les métiers militaires), interarmées (ils servent à la fois l'armée de l'air, l'armée de terre et la marine) et inter-institutions (ils font appel à tous les éléments de la puissance du pays pour atteindre des objectifs stratégiques et opérationnels). Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (ci-après appelé le Ministère) et l'Agence canadienne de développement international (ci-après appelée l'Agence) y jouent d'ailleurs un rôle charnière, reconnu dans l'approche 3D[4]. Sur les plans stratégique et opérationnel, nous ne visons pas uniquement une coalition spontanée, mais potentiellement une stratégie de créneaux d'envergure pancanadienne qui s'inscrirait dans un objectif de coalition ou d'alliance et qui serait, avant tout engagement, soumise à l'analyse et aux observations de toutes les parties prenantes au Canada. Les opérations menées dans les environnements actuels et futurs entraînent des résultats tactiques, stratégiques et opérationnels difficiles à délimiter et inextricablement liés les uns aux autres. Elles ne sont pas uniquement *à caractère interinstitutionnel*, mais elles revêtent aussi une *nature internationale et multipartite* et offrent aux organisations non gouvernementales internationales la possibilité d'y jouer un rôle déterminant. Grâce à l'omniprésence des médias intégrés, ces opérations resteront sous le regard du public. Pour décrire ce cadre futur, l'armée canadienne a récemment adopté l'acronyme JIMP[5] (qui, traduit de l'anglais, correspond à interarmées, inter-institutions, multinational et public), une expression qui prendra bientôt une grande place dans la mentalité militaire canadienne et qui, par conséquent, influera sur notre façon d'aborder les opérations.

Devenu omniprésent, le cadre JIMP sera une condition préalable à la réussite non seulement de nos initiatives internationales, mais également de *toutes* les opérations à l'étranger. Nous devons en outre nous préparer à l'éventualité de son incidence sur d'importantes activités opérationnelles ici même au pays. Pour être efficaces dans les environnements opérationnels actuels et futurs, que ce soit au Canada ou à l'étranger, il nous faudra certainement adopter une approche véritablement intégrée[6] ou *pangouvernementale*[7]. D'après cette définition, si nous ne comptons que sur les Forces canadiennes pour instaurer les conditions gagnantes, nous échouerons vraisemblablement. Par ailleurs, ces réflexions et ces idées soulignent à gros trait le fait qu'il ne s'agit pas d'une question de *matériel*, mais bien d'une question de *mode de pensée* et de *connectivité* avec des organismes comme le Ministère et l'Agence, pour ne nommer que ceux-là. Conscient de ce concept et désireux de répondre au besoin qui en résulte, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a récemment recommandé le rétablissement du Collège de la Défense nationale[8]. Cependant, on ne peut affirmer avec certitude que cette seule mesure suffira à produire l'effet escompté.

Lorsque nous examinons les environnements opérationnels actuels et futurs, il est évident qu'un *changement de culture* s'impose si nous désirons améliorer notre efficacité en prévision de l'avenir, pas seulement dans l'armée, mais aussi au sein de tous les autres organismes nationaux qui appuient notre réussite tant au pays qu'outre-mer. Toutefois, la nécessité de ce changement ne constitue pas le seul obstacle à la mise en place du cadre JIMP et à l'adoption d'une démarche nationale coordonnée permettant de mener à bien les missions futures. Un exposé sur la transformation des Forces canadiennes a récemment mis au jour une autre lacune importante de notre structure : *un vide dans la planification stratégique*[9]. Les Forces canadiennes ne sont pas structurées de manière à pouvoir bien planifier *à long terme*, à demeurer au-devant des opérations actuelles. On a largement décrit la planification au sein des Forces canadiennes comme étant réactionnaire, axée essentiellement sur les questions d'intérêt *immédiat* et portée à affecter un maigre effectif à l'examen des enjeux à longue échéance. Il faut se doter d'une vision à long terme centrée sur les objectifs stratégiques du pays et consacrer suffisamment de ressources à la planification en vue de se préparer aux défis à venir. Cet objectif de transformation sera difficile à atteindre, mais les résultats en vaudront la peine.

L'instauration d'une culture intégrée et axée sur le cadre JIMP et l'accroissement de la capacité de planification des Forces canadiennes apportent cependant un lot de problèmes. Existe-t-il un moyen d'y parvenir en modifiant les capacités actuelles? Plus précisément, pouvons-nous favoriser un environnement plus intégré, qui miserait sur la coopération

interinstitutionnelle, sur la visibilité réciproque et sur une culture commune à l'ensemble des Forces canadiennes? Pouvons-nous accroître les ressources de planification stratégique de manière à faciliter considérablement l'atteinte des objectifs stratégiques nationaux à long terme? Je crois que oui.

Le Collège des Forces canadiennes

À l'heure actuelle, le Collège des Forces canadiennes est la seule école militaire interarmées au Canada. Cette école est en grande partie conçue pour répondre aux besoins de formation sur le plan stratégique et opérationnel et pour préparer les principaux membres de l'état-major et les décideurs à assumer leurs fonctions, que ce soit par l'entremise du Programme de commandement et d'état-major interarmées, du Programme supérieur des études militaires, du Programme supérieur de sécurité nationale, du Programme supérieur de sécurité canadienne ou du Programme des chefs exécutifs[10]. Bien que cette école soit interarmées et qu'elle assure certains liens entre les membres supérieurs de l'état-major des trois armées, elle ne suffit pas à créer l'effet escompté sur la culture des Forces canadiennes. Le programme *principal* et le *plus vaste* qui y est donné est le Programme de commandement et d'état-major interarmées. D'une durée d'environ un an, ce programme s'adresse aux titulaires des grades de major et de lieutenant-colonel (ou l'équivalent) qui se trouvent à peu près à mi-carrière. Environ 25 pour cent des étudiants sont originaires de l'étranger et la majorité des participants proviennent des pays de l'ABCA (États-Unis, Grande-Bretagne, Canada et Australie). Outre les conférenciers invités, on ne compte aucun représentant du Ministère ni de l'Agence parmi le corps étudiant ou professoral. De surcroît, la qualité de vie constitue une préoccupation pour les étudiants, dont bon nombre, vivant à Ottawa ou attendant d'y être affectés sous peu, font l'objet d'une restriction imposée pendant leurs études au Collège. L'école est bien dotée en personnel, mais elle pourrait l'être davantage pour pouvoir offrir un complément de ressources, s'appuyer sur une plus vaste expérience opérationnelle et permettre une familiarisation plus concrète en matière d'opérations. Malgré une bonne participation de la part des étudiants étrangers, il y a lieu de se demander si on ne devrait pas augmenter l'effectif international en attirant, par exemple, des représentants de pays ciblés pour mieux s'aligner sur des objectifs précis en matière de politique étrangère.

Le concept de cellule de réflexion stratégique

En tenant compte de ce contexte, le concept général qui sous-tend la création d'une éventuelle cellule de réflexion stratégique est de transformer le Collège, tout particulièrement par l'intermédiaire du Programme de commandement et d'état-major interarmées, dans le but de le rendre plus intégré (interarmées et inter-institutions) et de favoriser l'établissement de relations internationales et multipartites. On pourrait y arriver en prolongeant la durée du programme et en ménageant une place pour des participants issus d'autres organismes gouvernementaux, comme le Ministère et l'Agence. On encouragerait également un plus grand nombre d'étudiants étrangers à y prendre part. Les liens professionnels tissés dans le cadre du cours se verraient renforcés grâce à la création d'équipes de planification interarmées, composées d'étudiants de deuxième année ayant déjà terminé la première année d'études officielles actuellement réservées aux membres des Forces canadiennes. Ces équipes de planification interarmées, fortes des notions acquises l'année précédente par les membres canadiens, pourraient alors enrichir les capacités de planification stratégique des Forces canadiennes et s'attaquer à des questions de planification stratégique, opérationnelle ou environnementale.

Ce vaste concept existe déjà aux États-Unis et est intégré à des programmes comme ceux de la School of Advanced Military Studies (SAMS) du Command and General Staff College de Fort Leavenworth[11], la School of Advanced Warfighting (SAW) de la Marine Corps University (Marine Corps Base Quantico)[12] et la School of Advanced Air and Space Studies (SAASS) de la Air University (Maxwell Air Force Base)[13]. Chacun de ces programmes offre une formation de commandement et d'état-major et confère des grades de maîtrise reconnus et acceptés. Compte tenu de la taille de la population militaire américaine, ce type de formation est assorti de critères de sélection rigoureux et les places sont contingentées, mais pareille restriction ne s'appliquerait pas à un programme canadien de même acabit.

Au Canada, on pourrait offrir une formation semestrielle qui serait accessible aux représentants du Ministère et de l'Agence et qui s'inscrirait dans le cadre d'un programme établi de perfectionnement professionnel, avalisé par le Collège et conçu pour répondre aux besoins des deux organismes. Un programme semestriel permettrait au personnel du Ministère

et de l'Agence d'entreprendre la formation en blocs de temps, ce qui serait plus facile à gérer (en deux cours) et ne nécessiterait pas un engagement d'une année à temps plein. Cette structure de cours ressemble à celle des universités et collèges américains mentionnés plus haut. Par ailleurs, conformément aux autres objectifs du Ministère, un plus grand nombre de places seraient offertes aux étudiants étrangers en fonction de nos objectifs stratégiques internationaux à long terme et des régions visées (par exemple, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique centrale ou des pays d'Asie). On réserverait également des places en deuxième année pour des représentants de certains pays en fonction d'objectifs de formation, comme la poursuite d'études universitaires de cycle supérieur.

La principale modification apportée à la version actuelle du Programme de commandement et d'état-major interarmées serait qu'y participer exigerait désormais un engagement de quatre semestres sur deux ans correspondant à la saison des affectations. Pendant la première année, la matière du programme actuel serait enseignée, moyennant quelques améliorations. Puisque la version actuelle du cours répond aux exigences de nos alliés de l'ABCA, le Collège pourrait s'attendre à ce que ces pays continuent d'y participer.

Pendant la deuxième année, celle de la cellule de réflexion stratégique, on formerait des équipes interarmées chargées de se pencher sur des questions stratégiques, comme la doctrine interarmées ou d'autres questions de planification ou d'analyse stratégique. Le chef d'état-major de la Défense et l'État-major interarmées stratégique disposeraient ainsi d'une ressource supplémentaire pour la résolution de problèmes. Ces équipes pourraient s'acquitter de tâches précises comme l'analyse liée à des opérations ponctuelles (par exemple, l'Afghanistan ou les Jeux olympiques), à certains pays ou certaines régions, à des opérations menées au Canada ou dans les environnements (terre, mer et air). Outre les programmes d'études actuels, la deuxième année offrirait aux participants l'occasion de suivre d'autres cours d'appoint et de perfectionnement. Certains étudiants étrangers choisis en fonction de nos objectifs stratégiques internationaux à long terme pourraient éventuellement entreprendre un programme de maîtrise en maintien de la paix, cautionné par les Forces canadiennes et le Ministère.

Les recommandations

Pour instaurer ce type de programme, il nous faudrait modifier considérablement notre façon d'exercer nos activités et d'aborder le perfectionnement professionnel. Il faudrait également convaincre les divers autres organismes participants, obtenir un rare niveau de collaboration intergouvernementale en matière de formation et régler un certain nombre de questions.

En premier lieu, le Collège aurait besoin de recruter plus de personnel qualifié, tant militaire que civil. S'il « prend la barre » du perfectionnement professionnel sur les plans stratégique et opérationnel, non seulement pour les Forces canadiennes, mais également pour les participants provenant d'autres organismes gouvernementaux, le Collège doit produire des résultats d'une qualité optimale. Pour ce faire, il devra compter sur des professeurs et du personnel de soutien du plus haut calibre. L'expansion du programme de première année entraînera un besoin en dotation (personnel enseignant et personnel de soutien). Pour ce qui est de la deuxième année, le Collège devra nommer de nouveaux officiers supérieurs à la tête des diverses équipes de planification et embaucher un plus grand nombre de théoriciens à des postes permanents. Ces mesures représenteraient un mandat considérable, mais aussi un investissement dans les bases intellectuelles et les capacités de planification stratégique des Forces canadiennes. Ce serait une façon de nous tourner vers l'avenir.

En deuxième lieu, un engagement de la part du Ministère et de l'Agence est essentiel pour que le concept inter-institutions se concrétise et pour que de véritables liens se créent entre ces organismes et les Forces canadiennes. À cette fin, il faudra peut-être adapter le cursus actuel du Programme de commandement et d'état-major interarmées aux besoins de perfectionnement professionnel du Ministère et de l'Agence. En outre, on devrait offrir des affectations d'enseignement à des membres du Ministère et de l'Agence de façon à mieux lier entre eux les différents éléments de la formation.

En troisième lieu, nous devons rallier d'autres collèges logiquement conciliables, qui pourraient eux aussi tirer avantage du programme, par exemple le Collège militaire royal et peut-être le Centre Pearson pour le maintien de la paix. Cette mesure favoriserait grandement l'accroissement des capacités intellectuelles requises pour répondre aux exigences d'un programme plus étoffé et préparerait le terrain au cursus élargi de deuxième année offert aux officiers étrangers choisis en fonction des objectifs du Ministère.

D'autres modifications, qui concernent exclusivement les Forces canadiennes, doivent aussi être prises en compte. Tout d'abord, il faut améliorer le Programme de commandement et d'état-major interarmées afin qu'il devienne l'équivalent d'un programme de maîtrise. Par conséquent, il doit être assorti d'un critère de service obligatoire, à l'instar des programmes universitaires de perfectionnement professionnel. Les modifications que l'on propose d'apporter au programme se justifient facilement, car elles représenteraient une occasion extraordinaire d'apprendre et de créer des liens importants avec divers éléments au sein du gouvernement fédéral. Dans le même ordre d'idées, le cours doit absolument mener au programme professionnel de maîtrise actuel (maîtrise en études de la défense) ou, préférablement, à un programme universitaire de maîtrise reconnu à l'extérieur de l'armée. Il doit également donner lieu à des projets de recherche axés sur les objectifs de planification stratégique de deuxième année. Ces exigences me semblent essentielles, car le temps et les ressources investis nécessitent un engagement à entreprendre des travaux postuniversitaires et requièrent une obligation à contribuer au développement de la cellule de réflexion stratégique des Forces canadiennes.

Ensuite, il convient d'aborder une question qui soulève les passions, c'est-à-dire l'emplacement du Collège des Forces canadiennes. Je suis d'avis que le Collège doit être déménagé

à Ottawa, dans la région de la capitale nationale. Personnellement, je ne souscris pas à l'idée que Toronto constitue un meilleur endroit pour établir des liens avec les excellents conférenciers auxquels on fait appel pour les besoins du cours ou que l'actuel campus offre un environnement d'apprentissage unique. Puisque Ottawa accueille déjà la majorité des dirigeants des Forces canadiennes et du gouvernement et qu'elle héberge le Ministère et l'Agence, des ambassades internationales, de même que deux universités et un nouvel aéroport international, j'estime qu'elle représente l'emplacement logique pour un établissement d'enseignement de cette importance. On pourrait facilement instaurer à Ottawa un environnement d'enseignement (cadre collégial) comparable à celui de Toronto. Par ailleurs, je crois que la proximité du Quartier général de la Défense nationale est un facteur qui prendra toute son importance au cours de la deuxième année du programme (cellule de réflexion stratégique). Comme je l'ai mentionné précédemment, la majorité des étudiants membres des Forces canadiennes *vivent déjà* dans la région d'Ottawa ou *attendent d'y être affectés*. Une fois le campus déménagé et le programme de deux ans mis en place, moins nombreux seraient les candidats faisant l'objet d'une restriction imposée. De fait, pour fréquenter le Collège, ils se verraient affecter au moins deux ans à Ottawa, ce qui devrait améliorer considérablement la qualité de vie de tous les participants au Programme de commandement et d'état-major interarmées et celle de leurs familles. Le fait de résoudre les problèmes de qualité de vie pourrait attirer davantage de participants provenant du Ministère et de l'Agence.

Je m'oppose également à l'idée de donner ce cours à distance, que ce soit par Internet ou par tout autre moyen d'apprentissage virtuel. L'importance que revêtent le Programme de commandement et d'état-major interarmées et les modifications qui y sont proposées, y compris le déménagement du Collège lui-même, tient en grande partie aux relations et aux réseaux humains qui seront créés. En effet, ces réseaux favoriseront l'interconnectivité, la souplesse et le respect des exigences qu'imposent les environnements opérationnels actuels et futurs. Mais ce ne sont pas là les seuls avantages.

Les avantages secondaires et tertiaires

Bien que ce type de programme comporte évidemment sa part d'obstacles et de risques, il présente également des avantages considérables. Il rendrait plus concrète, par des gestes et pas uniquement par des paroles, la nécessité d'adopter une vision intégrée et axée sur le cadre JIMP et contribuerait à façonner la culture des Forces canadiennes. Il ferait aussi découvrir aux futurs officiers supérieurs la planification stratégique qui doit exister dans l'environnement opérationnel actuel et il les familiariserait tout particulièrement avec le cadre de planification stratégique des Forces canadiennes. En outre, il favoriserait, en début de carrière, la création des relations interpersonnelles et des réseaux nécessaires pour assurer des possibilités de véritable collaboration entre toutes les parties bien après la fin de leurs études[14], et leur conférerait un caractère officiel. Les effets seraient plus profonds si l'on façonnait la culture à l'étape du Programme de commandement et d'état-major interarmées au lieu d'attendre que les officiers fréquentent le Collège de la Défense, une fois ce dernier rétabli, comme l'a recommandé le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense[15]. L'attente serait inutile en soi et limiterait l'interconnectivité à un groupe restreint de personnes qui n'en profiteraient qu'à un stade avancé de leur carrière. Ces modifications permettraient aux Forces canadiennes de se doter d'une ressource améliorée de planification stratégique interarmées, qui leur fait actuellement défaut, et d'acquérir les capacités intellectuelles nécessaires pour que le chef d'état-major de la Défense puisse s'attaquer aux problèmes de façon prospective.

Pour le Collège et le Programme de commandement et d'état-major interarmées, la participation d'étudiants provenant du Ministère et de l'Agence rendrait plus réalistes les débats professionnels et les exercices de planification de l'état-major. Ces étudiants rempliraient des fonctions précises pour le compte du Ministère et de l'Agence dans le cadre d'activités de planification diversifiées. De ce fait, les Forces canadiennes seraient certainement soumises à l'examen minutieux du Ministère et de l'Agence, ce qui pourrait conduire à des améliorations et des modifications exceptionnelles. Inversement, une démarche de collaboration entre les Forces canadiennes, le Ministère et l'Agence pourrait aboutir à un programme de perfectionnement professionnel amélioré et inédit, investi d'un caractère officiel.

L'incidence sur le Collège pourrait être énorme. Ce programme, qui profiterait certes aux Forces canadiennes, recevrait également beaucoup d'attention à l'échelle du gouvernement. De même, en plus d'attirer des étudiants étrangers (choisis en fonction des objectifs de politique étrangère), le Collège servirait d'agent facilitateur à notre gouvernement et obtiendrait un appui considérablement plus grand en tant qu'établissement postsecondaire. Il renforcerait l'importance de nos établissements d'enseignement tout en faisant sentir l'influence du Canada dans le monde, une démarche déjà adoptée par certaines puissances mondiales[16].

Conclusion

L'expérience que nous avons acquise grâce aux opérations en cours et les défis qui semblent attendre au tournant les Forces canadiennes et notre pays dans les environnements opérationnels actuels et futurs nous obligent à préconiser de nouvelles solutions pour bien nous préparer en vue de l'avenir. On présume qu'un cadre JIMP mis en place tant au Canada qu'ailleurs dans le monde servira de toile de fond aux opérations des Forces canadiennes et qu'une démarche intégrée qui

MDN photo AR2006 T165-16

sollicite et synchronise tous les éléments de notre puissance nationale se révélera cruciale pour relever tous les défis inconnus qui nous attendent. Il faut modifier *maintenant* notre culture, nos capacités de planification et notre mode de pensée si nous voulons établir, dans un *proche avenir*, les conditions optimales favorisant la réussite.

Le concept de cellule de réflexion stratégique est proposé ici comme une idée qui influera sur la culture des Forces canadiennes et qui modifiera, par conséquent, les modes de pensée. Ce concept changera également la façon dont les Forces canadiennes créent des liens et des réseaux avec les principaux organismes partenaires et aura une incidence sur leur efficacité au cours des missions à venir. Il améliorera et harmonisera ce que nous réalisons déjà avec succès de sorte que nous puissions répondre à nos besoins futurs. Le Collège des Forces canadiennes et, tout particulièrement, le Programme de commandement et d'état-major interarmées constituent d'excellents moyens de modifier notre culture afin d'en adopter une qui soit solidement ancrée dans une philosophie interarmées et inter-institutions. Ils fourniront également les réseaux sociaux intégrés dont nous avons besoin pour faciliter ce changement. Par ailleurs, on devrait modifier le programme de façon à permettre au personnel du Ministère et de l'Agence d'y prendre part et à y accueillir davantage d'étudiants étrangers (choisis en fonction des objectifs internationaux du Ministère).

Les relations uniques créées grâce à un tel programme de perfectionnement professionnel sont cruciales pour modifier notre culture et, en dernière analyse, j'y vois le seul moyen de mettre en œuvre des solutions intégrées efficaces pour aborder les problèmes futurs. Pour le personnel des Forces canadiennes, les liens particuliers tissés au cours de ces deux années d'études se trouveront renforcés grâce aux équipes de planification interarmées qui seront créées au terme du programme officiel de formation du commandement et de l'état-major, ce qui permettra d'accroître les capacités de planification stratégique actuelles des Forces canadiennes. Cette expérience ancrerait encore plus profondément le concept de culture interarmées en plus de munir le chef d'état-major de la Défense et l'ensemble des Forces canadiennes de meilleurs outils de planification stratégique. Elle préparerait également les futurs officiers supérieurs au contexte de la planification stratégique et aux défis stratégiques qu'ils devront relever. On disposerait ainsi de toutes les capacités intellectuelles nécessaires pour faire face aux dilemmes que posent les environnements opérationnels actuels et futurs.

La création de la cellule de réflexion stratégique nécessiterait des changements remarquables. Le Ministère et l'Agence doivent y affecter des étudiants et du personnel. Le Collège doit avoir en main les effectifs et les ressources requis pour instaurer un programme modifié et élargi, adapté aux besoins de tous les participants. Quant aux étudiants membres des Forces canadiennes, ils devront s'engager pour deux années d'études et un service obligatoire. Enfin, je suis d'avis qu'il faut déménager le Collège à Ottawa pour faciliter la participation du Ministère et de l'Agence, assurer la mise sur pied d'équipes de planification stratégique efficaces et améliorer la qualité de vie des participants et de leurs familles.

En cette période cruciale de transformation, tous ces changements relèvent du domaine du possible et ils représentent des gestes concrets, et non seulement de vaines paroles. Ils feraient naître une culture interarmées intégrée et évoluée, favoriseraient davantage la coopération inter-institutions et la visibilité réciproque en plus de fournir une ressource de planification stratégique. Les Forces canadiennes et, tout particulièrement, le Collège en tireraient des avantages évidents. En effet, ce dernier recevrait plus d'attention de la part de l'ensemble du gouvernement et bénéficierait d'un appui beaucoup plus grand en tant qu'établissement d'enseignement, véritable berceau d'une culture intégrée.

Le lieutenant-colonel Rob McIlroy, *officier d'infanterie du Royal Canadian Regiment, est actuellement officier supérieur d'état-major, Direction de la doctrine, au quartier général du Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre à Kingston, en Ontario.*

NOTES

1. Canada, ministère de la Défense nationale, *La force de demain*, directeur des Concepts stratégiques, Kingston, 2003, <http://armyapp.forces.gc.ca/dlsc-desot/Documents.asp>.
2. Canada, ministère de la Défense nationale, *Crise à Zefra*, directeur des Concepts stratégiques, Kingston, 2003, <http://armyapp.forces.gc.ca/dlsc-desot/Documents.asp>.
3. Gareth Evans donne une bonne description des environnements opérationnels actuels et futurs dans le discours de clôture intitulé « Conflict Prevention: Ten Lessons We Have Learned », discours prononcé le 4 février 2007, à Toronto, lors du congrès de la University of Toronto Peace and Conflict Society ayant pour thème « Before the Crisis Breaks: Conflict Prevention, Crisis Management and Preventive Diplomacy in the 21st Century ». Il est accessible à l'adresse <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4653&l=1>. Pour une analyse du concept de réseaux sociaux, voir Howard Coombs et général Rick Hillier, « Command and Control During Peace Support Operations: Creating Common Intent in Afghanistan » dans Allan English, *The Operational Art : Canadian Perspectives, Leadership and Command*, Canadian Defence Academy Press, Kingston, 2006.
4. David Pratt, ministre de la Défense nationale, a expliqué l'approche 3D dans son discours-programme prononcé dans le cadre du 20e séminaire annuel de l'Institut de la Conférence des associations de la défense intitulé « The Way Ahead for Canadian Foreign and Defense Policy », le 26 février 2004. Le discours est accessible à l'adresse <http://www.cda-cdai.ca/seminars/2004/pratt.htm>.
5. JIMP : Terme inscrit au Répertoire de terminologie de l'Armée de terre. Il n'a pas encore été approuvé par le directeur général du Développement des capacités de la Force terrestre. Le répertoire est accessible à l'adresse <http://lfdts.army.mil.ca/dad/Terminology/term.asp?term=956&lang=english&type=acdb&search=&B1=submit&getit=now>.
6. Pour une description de l'approche intégrée proposée, voir Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Bâtir un monde plus sûr*, Énoncé de politique internationale du Canada, section Diplomatie, <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/ips-diplomacy6-fr.aspx?lang_update=1>.
7. Howard Coombs, *Approche pangouvernementale*, compte rendu d'une discussion tenue au Centre de guerre aérienne des Forces canadiennes/Recherche et développement pour la défense Canada, dans le cadre d'un congrès ayant pour thème les opérations basées sur les effets, Cornwall, les 27 et 28 novembre 2006.
8. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Face aux turbulences : De la nécessité d'actualiser l'aide extérieure et la force militaire du Canada en réponse aux changements d'envergure qui surviennent*, rapport intérimaire, Imprimeur de la reine, Ottawa, octobre 2006, Annexe II : Index des recommandations, p. 115.
9. Exposé présenté par le major général Walter Natynczyk, chef de la Transformation, Équipe de transformation des Forces canadiennes, et par Ken Ready, chef de l'Harmonisation institutionnelle de la défense, à la Base des Forces canadiennes, Edmonton, le 3 mars 2006.
10. La liste des programmes du Collège des Forces canadiennes est accessible à l'adresse <http://www.cfc.forces.gc.ca/programmes_f.html>.
11. Une description du programme de la School of Advanced Military Studies, offert au Command and General Staff College, est accessible à l'adresse <http://www-cgsc.army.mil/sams/amsp/Course_Description.asp>.
12. Une description du programme de la School of Advanced Warfighting, offert à la Marine Corps University, est accessible à l'adresse <http://www.mcu.usmc.mil/csc/saw/index.htm>.
13. Une description du programme de la School of Advanced Air and Space Studies, offert à la Air University, est accessible à l'adresse <http://www.au.af.mil/au/saass>.
14. Coombs et Hillier, *op. cit.* Cet article présente un commentaire sur l'importance que revêtent les relations interpersonnelles eu égard aux résultats des opérations actuelles et futures.
15. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *op. cit.*
16. Loro Horta, « Defense and Military Education: A Dimension of Chinese Power », *Power and Interest News Report*, le 29 septembre 2006. Ce rapport sur l'université de défense nationale de l'Armée de libération populaire est accessible à l'adresse <http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=562&language_id=1>.

LA SÉCURITÉ MARITIME NATIONALE AU CANADA : ÉVALUATION DE LA SITUATION À LA FIN DE 2007, DEUX ANS AVANT LES JEUX OLYMPIQUES DE 2010 À VANCOUVER

par Peter Avis

Sécurité nationale : L'enjeu maritime

La façon d'envisager la sécurité mondiale a changé depuis six ans, c'est maintenant un fait généralement admis. Au cours de cette période, les Canadiens ont appris que la sécurité nationale est un impératif du monde moderne et qu'elle requiert une réflexion approfondie, des initiatives, des investissements, un ressourcement et, par-dessus tout, une intervention de la part du gouvernement et l'exercice de son autorité. L'espace de combat recèle de nouvelles menaces. En plus de faire face aux menaces traditionnelles pouvant viser un État, il est aussi la cible de menaces d'envergure mondiale, comme le terrorisme, le crime organisé international, les épidémies et les catastrophes naturelles.

L'un des effets de la modification de l'espace de combat est le chevauchement des zones de responsabilité de la défense et de la sécurité dans toutes les démocraties occidentales. De là naissent d'épineuses problématiques pour qui a fait serment de protéger ces sociétés ouvertes. Le fait que le terrorisme djihadiste stratégique soit un phénomène *préoccupant* et *gagnant en importance* depuis le 11 septembre n'a pas été négligé. De nombreuses mesures ont effectivement été mises en place dans le but de renforcer la sécurité nationale au Canada : adoption de nouvelles lois, conformité à la réglementation internationale, mise sur pied d'un plan de ressourcement d'envergure raisonnable et adaptation de la mécanique gouvernementale à cette nouvelle réalité.

Les Canadiens ont également appris qu'ils doivent *être conscients* de leurs intérêts maritimes et les *protéger*, plus précisément les côtes du pays et les voies d'accès maritimes. La Politique de sécurité nationale, publiée en avril 2004, a été présentée – ce qui est révélateur – comme un *cadre* stratégique en matière de sécurité nationale et non comme une stratégie de sécurité nationale. Elle s'appuie sur un système de sécurité intégré plutôt remarquable, comprenant des capacités de protection et de prévention, des mécanismes d'évaluation et de surveillance, une évaluation cohérente des menaces et la gestion efficace des répercussions. On y décrit un plan de sécurité maritime en six points, selon lequel un certain nombre d'organisations gouvernementales se voient confier de vastes champs de responsabilité stratégiques. Par exemple, Transports Canada est chargé de la sécurité maritime, de la coordination des politiques de sécurité et de la prise en main des questions réglementaires; Sécurité publique est responsable de faire appliquer la loi et de maintenir l'ordre; la Défense nationale doit organiser la riposte aux menaces maritimes ou aux crises qui pourraient survenir dans la zone économique exclusive ou le long des côtes.

Parallèlement, on a constaté que le nouveau contexte sécuritaire rend nécessaire l'adoption d'une culture de prévention dans le but de contrecarrer les menaces et de *prévenir* les événements et exige l'accroissement de la vigilance nationale afin de favoriser la collaboration en toute *souplesse*. Cela est particulièrement vrai dans les pays dont l'économie dépend du commerce transfrontalier et maritime, comme le Canada.

Les Jeux olympiques de Vancouver auront lieu dans moins de deux ans, ce qui laisse vraiment très peu de temps pour s'organiser. Le Canada doit donc réviser les leçons apprises en matière de sécurité maritime et identifier les domaines dans lesquels il doit continuer d'apporter les améliorations planifiées et ceux dans lesquels il doit effectuer des mises au point *de toute urgence*. En outre, à la mi-juillet 2007, la National Intelligence des États-Unis publiait un rapport d'évaluation indiquant que Al-Qaïda avait reconstitué sa force d'attaque et rayonnait en toute impunité depuis sa nouvelle base protégée, dans le nord-ouest du Pakistan. On sait que, depuis 2002, Al-Qaïda est en mesure d'attaquer des navires, des ports et des plateformes en haute mer. Dans le présent texte d'opinion, les pratiques actuelles en matière de sécurité maritime seront évaluées dans le but d'attirer l'attention sur le renforcement constant de la sécurité maritime à l'approche des Jeux olympiques.

Cadre actuel en matière de sécurité maritime

Dans les années qui ont immédiatement suivi le 11 septembre 2001, on a enregistré une augmentation considérable de la participation gouvernementale à la sécurité maritime. Au cours de ses cinq premières années d'existence, le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime (GTISM) a présenté plusieurs mémoires au Cabinet, lesquels ont reçu un accueil favorable et ont permis d'obtenir un financement généreux pour la réalisation de projets dans le cadre d'un plan de sécurité maritime. En fait, l'un des principaux accomplissements du Groupe de travail a été la création d'une matrice de gestion des risques comparant les *activités maritimes* aux *cercles de vulnérabilité*. Cette matrice se décline en quatre grands volets : la sensibilisation au domaine, la préservation, la faculté de réaction et la collaboration.

- ***Sensibilisation au domaine.*** Volet grâce auquel un pays est en mesure d'apprécier et de comprendre ce qui se passe et qui sont les intervenants dans toutes les sphères de responsabilité liées à la sécurité maritime. Il englobe les activités de surveillance et de renseignement menées dans le but de brosser un tableau exhaustif des zones maritimes et des sites d'intérêt du pays, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

- ***Préservation.*** Volet visant à garantir la sécurité physique de l'infrastructure maritime des ports et de la flotte ainsi que celle des autres infrastructures critiques comprises dans la sphère de responsabilité maritime ou jouxtant celle-ci (y compris les plateformes en haute mer). Il y est également question du renforcement de la sécurité des effectifs grâce à l'aménagement d'un environnement faisant obstacle au terrorisme et aux actes criminels et empêchant les personnes ou les dispositifs potentiellement dangereux d'entrer au pays ou de s'infiltrer dans une partie, quelle qu'elle soit, du réseau maritime.

- ***Faculté de réaction.*** Volet visant à concrétiser la volonté du pays de faire appliquer la loi ou d'avoir recours à une intervention armée pour contrecarrer les menaces imminentes et appréhender les responsables. Il comprend tous les efforts d'exécution de la loi déployés par l'ensemble des forces policières, des organismes chargés de la sécurité et des unités militaires, tant étrangères qu'intérieures, pour intercepter et emprisonner les terroristes, les criminels ou les personnes à l'origine de menaces.

- ***Collaboration.*** Volet central du système de sécurité nationale et maritime, le partage des connaissances et des renseignements étant la pierre angulaire de la prévention. D'un point de vue qualitatif, ce volet se distingue des trois autres en ce sens qu'il peut être considéré comme un instrument favorisant la sécurité maritime dans tous ses aspects. La collaboration englobe le partage de l'information, la coordination, la coopération et l'intervention concertée en vue de résoudre les problèmes de sécurité. Elle suppose le partage de l'information entre les ministères, les organismes de renseignement et les services d'exécution de la loi et favorise la diffusion de cette information à tous les échelons, des premiers répondants aux organisations internationales en passant par les organismes régionaux et fédéraux.

En superposant géographiquement les quatre volets à tous les cercles de vulnérabilité, on constate que plus on s'éloigne de son propre pays, plus les exigences en matière de sécurité reposent sur l'information. Au contraire, les exigences deviennent de plus en plus concrètes et axées sur l'intervention à mesure que l'on s'approche de chez soi. Les conclusions de ces travaux ont des ramifications stratégiques, car elles orientent les mesures prises à l'échelle nationale pour assurer, par exemple, la sécurité du périmètre maritime, la sécurité des infrastructures

et des eaux intérieures (en particulier le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent) et la sécurité des eaux arctiques.

Ces remarquables travaux intergouvernementaux permettent de mesurer les progrès accomplis par le Canada en matière de sécurité maritime et de mettre en lumière les secteurs où il est pressant d'intervenir en prévision des Jeux de 2010.

Évaluation de la situation en 2007

Depuis 2001, nombre d'activités ont été entreprises en vue d'accroître la sécurité nationale et maritime, avec le financement considérable que cela suppose. Cependant, par rapport à la stratégie initiale de sécurité maritime, on relève bien des lacunes attribuables aux difficultés technologiques, à l'inertie bureaucratique ou à l'incapacité de certains ministères de mettre en œuvre, faute de ressources suffisantes, les politiques du gouvernement.

Avant d'évaluer les mesures de sécurité maritime, il est justifié d'examiner le système dans lequel elles s'inscrivent. La Politique de sécurité nationale a procuré au Canada un cadre stratégique en matière de sécurité. Cependant, le pays est passé du cadre aux programmes sans disposer des structures de soutien nécessaires pour guider la mise en œuvre de ces programmes. Trois ans plus tard, nous en avions appris suffisamment, discussions à l'appui, pour être en mesure, comme pays, de formuler une stratégie de sécurité nationale; cette stratégie pancanadienne met de côté les préoccupations propres aux divers ministères pour adopter plutôt une perspective d'ensemble devant permettre au gouvernement d'investir ses ressources dans une optique fédérale englobante. Après tout, comment peut-on espérer anticiper et prévenir efficacement les événements si même le ministre chargé de coordonner l'intervention de la flotte n'a aucune influence sur le calendrier de planification des autres ministères et encore moins sur leur plan d'activités? Pour que la réflexion se fasse dans une perspective d'ensemble, ce qui est nécessaire à une pensée stratégique, il faut mettre fin au cloisonnement caractéristique de la bureaucratie et modifier le prisme à travers lequel les situations sont traditionnellement envisagées – peut-être en créant, sur une base permanente, des groupes de réflexion stratégiques interministériels de haut niveau qui garantiraient le renouvellement à long terme des ressources du gouvernement. L'organisme stratégique néerlandais IDON (Délibérations internationales sur l'exercice des pouvoirs dans la mer du Nord) en est le parfait exemple. La stratégie est le fruit de débats dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et d'une synergie interministérielle.

Sensibilisation au domaine

Depuis le 11 septembre, la sensibilisation au domaine a été à la source de bien des leçons. Néanmoins, l'absence d'une stratégie fédérale de sensibilisation au domaine maritime et d'un ensemble d'exigences en matière de surveillance sur lesquelles fonder les décisions futures est l'une des principales pierres d'achoppement. Trois lacunes importantes restent à combler. Comme le radar haute fréquence à ondes de surface (RHFOS) n'a pas été mis en place en raison de restrictions réglementaires internationales, il existe une faille considérable dans le plan original de surveillance permanente. Le milieu maritime compte sur la pleine capacité de la technologie du satellite radar; il est maintenant temps d'abandonner l'idée du radar haute fréquence à ondes de surface et d'adopter une technologie de remplacement. En ce qui concerne les abords des côtes est, ouest et arctique, il faut entreprendre, en collaboration avec les alliés, des recherches sur les systèmes de radar longue portée (ou une technologie de même capacité). En outre, les améliorations apportées aux radars de sécurité commerciaux standards (comme le système radar *Accipiter* mis à l'essai dans les Grands Lacs) ont accru l'efficacité des systèmes radars dans les eaux intérieures, les rendant ainsi plus aptes à fonctionner dans les milieux à petites cibles, comme les abords des ports, les cours d'eau et les lacs. Ces nouvelles technologies doivent être explorées et analysées par le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime comme moyen de combler une lacune dans la surveillance multiniveaux prévue au départ par le Groupe de travail et le gouvernement.

En outre, il faut maintenir et élargir le recours aux contrats de service conclus avec l'aviation civile (comme Provincial Airlines ou PAL) qui, en combinaison avec l'utilisation des aéronefs sans pilote, appuiera le volet « identification certaine » d'une surveillance multiniveaux.

Enfin, l'analyse interministérielle a révélé que l'accroissement de la sensibilisation au domaine dans l'Arctique est une priorité dans cette région, mais que le climat et les caractéristiques géographiques sont un obstacle à l'efficacité de la mise en œuvre. L'Arctique est différent des autres régions, et il faut examiner minutieusement la situation avant d'y consacrer des ressources. Dans son article paru dans le *Hill Times*, Stephen Bigras, de la Commission canadienne

MDN photo HS2009-J018-006

des affaires polaires, explique que « la recherche sur les milieux polaires au Canada se caractérise par la dissémination et la diversité de ses acteurs. Contrairement à ses voisins circumpolaires et à bien d'autres pays actifs dans le domaine des sciences polaires, le Canada ne dispose d'aucune politique nationale pour encadrer et appuyer la recherche. » Maintenant que le gouvernement montre un regain d'intérêt pour la sécurité maritime dans l'Arctique, il est temps d'entreprendre des travaux de recherche et d'élaborer des technologies adaptées aux conditions uniques qui règnent dans les régions polaires.

Préservation

Plusieurs lacunes non négligeables ont également été constatées sur le plan de la préservation, la plus grave étant l'absence d'une politique sur les ports au Canada. Comme le sénateur Colin Kenny l'affirme dans l'édition 2007 du *Manuel de sécurité du Canada : Ports maritimes*, « la situation dans les ports du Canada est devenue insoutenable. La GRC [Gendarmerie royale du Canada] n'a même pas les ressources financières nécessaires pour entretenir des effectifs suffisants aux ports de Halifax, Montréal et Vancouver. » Des équipes intégrées de la police des ports (EIPP) nées des discussions du Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime sont censées jouer le rôle d'unités de renseignement et d'enquête (et non celui de patrouille). Cependant, ces équipes manquent cruellement de personnel et ne sont pas suffisamment spécialisées. Il est intéressant de souligner que les Pays-Bas ont compris que la sécurité des frontières et des ports maritimes (y compris les ports d'eau douce) doit être perçue comme une *responsabilité fédérale*. Par conséquent, il faudrait demander à la GRC de terminer sans plus attendre l'étude en cours et lui accorder le financement nécessaire pour qu'elle puisse exercer une surveillance dans les principaux ports de commerce et terminus traversiers. Selon le sénateur Kenny, il existe environ 20 ports où la GRC devrait intervenir, chapeautée par les pouvoirs publics fédéraux (les coûts seraient partagés, dans la mesure du possible, avec les services policiers provinciaux et locaux). Il est urgent que ces mesures soient mises en œuvre à Vancouver si l'on veut bénéficier d'une période de rodage avant les Jeux olympiques de 2010.

Le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime a constaté que plus on s'éloigne de son propre pays, plus les exigences en matière de sécurité reposent sur l'information. Il existe une autre lacune observée au chapitre de la préservation, soit l'absence d'un service de renseignement canadien dans les principaux ports du monde. Les Australiens nous l'ont clairement montré en mettant en place le service secret de renseignement australien (ASIS) dans les ports maritimes étrangers : mieux vaut déceler la menace quand elle est encore loin des côtes. Le Service canadien du renseignement de sécurité intensifie ses activités à l'étranger, et il faudrait qu'il consacre une partie substantielle de ses efforts au détachement d'agents dans certains grands ports maritimes afin de recueillir de l'information pertinente pour la sécurité maritime du Canada.

Faculté de réaction

Ce volet a été intégré à la Politique de sécurité nationale, l'un des éléments du plan en six points pour le renforcement de la sécurité en mer étant axé sur la multiplication des patrouilles sur l'eau afin de placer la GRC, la Garde côtière et le Commandement maritime des Forces canadiennes dans une meilleure position pour intervenir, pour arraisonner les navires ou pour leur interdire l'accès s'ils constituent une menace pour le Canada.

Trois ans plus tard, il reste encore beaucoup à accomplir dans ce domaine. Même si certains exercices valables ont eu lieu le long des côtes et en Arctique et même si, depuis juillet 2005, plusieurs équipes intégrées de la police des ports patrouillent dans les Grands Lacs, les lacunes demeurent nombreuses. La plus pernicieuse d'entre elles s'incarne dans les dispositions réglementaires empêchant les forces intégrées de mener de concert leurs activités routinières non ciblées. On a empêché des navires de guerre de prendre la mer pour y effectuer des patrouilles de préservation de l'intégrité nationale avec des agents de la GRC à leur bord, à cause d'une législation ne permettant ce genre de collaboration que dans le cadre d'interventions spécifiques et ciblées visant à contrer une menace connue. Cette restriction entrave inutilement les interventions concertées, alors que la surveillance à long terme et les patrouilles de préservation de l'intégrité nationale sont nécessaires *avant* et *pendant* les Jeux olympiques de 2010. Ce problème doit faire l'objet de discussions et être résolu.

Pour assurer une faculté de réaction réelle, les ministères responsables de faire appliquer la loi doivent *travailler* régulièrement (et non simplement *s'exercer*) avec les ministères disposant d'une flotte. Cela signifie que les exercices doivent peu à peu se muter en activités concertées régulières afin de gérer plus efficacement les risques en se fondant sur le renseignement et la sensibilisation. Les navires qui grossissent graduellement la flotte de la Marine et de la Garde côtière doivent être utilisés pour l'entraînement et la conduite des activités concertées – c'est-à-dire des patrouilles côtières menées avec d'autres ministères afin de répondre aux exigences que pose la sécurité maritime intérieure. La tenue des Jeux olympiques en 2010 exigera en effet une solide organisation multiniveaux de sécurité maritime, comprenant notamment des embarcations secondaires et des unités de sécurité portuaire intégrées aux forces policières de manière à assurer une présence et une intervention immédiate. En outre, il faut que soient effectuées sans délai les modifications promises, comme le soutien offert par les frégates de patrouille du ministère de la Défense nationale pour le transport, le déploiement et la récupération des embarcations du Groupe tactique d'intervention de la GRC.

Enfin, si le Canada suivait l'exemple de la Norvège et intégrait des équipes des forces militaires spéciales aux unités d'intervention policière d'élite pour la sécurité maritime, la synergie serait des plus profitables. L'entraînement et l'intégration fonctionnelle permettraient aux spécialistes

basés le long des côtes et dans les Grands Lacs d'intervenir avec précision en cas de menace terroriste visant les ports, les navires et, plus important encore, les plateformes de forage pétrolier et gazier en mer.

Collaboration

Le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime a bénéficié d'un généreux financement pour la sécurité maritime et a pu compter sur la solide autorité exercée par Transports Canada. Ce groupe a d'ailleurs été à l'origine d'une initiative digne de mention lorsqu'il a créé tout récemment un fonds de collaboration dans le but d'établir un protocole de surveillance maritime. Cependant, le financement accordé sur cinq ans arrivera bientôt à terme, et la poursuite des améliorations se fera à l'arraché. Le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime a vu sa taille s'accroître en raison de la mise en œuvre de ce projet et des processus de rapport connexes; il s'est enlisé dans les mécanismes bureaucratiques et dans l'inertie qui les accompagne. Cette organisation, excellente en soi, devrait subir une « cure », comprenant la mise à jour de son plan directeur, afin de s'assurer que ses excellentes idées conduisent à des améliorations sur le plan de la sécurité. Il semblerait que le Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime ait entrepris une analyse des lacunes dans la sécurité maritime du Canada. Les besoins qui se manifestent à cet égard doivent rapidement trouver une réponse.

Dans les faits, la première idée concrète proposée pour améliorer la collaboration sur le plan tactique est venue du Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime : il s'agit du système d'échange de données sur la gestion de l'information maritime (SEDGIM). Ce système devait marquer l'avènement d'un réseau de sécurité maritime au sein duquel tous les membres pourraient partager les renseignements de sécurité pertinents au sujet des menaces d'origine maritime et alerter les autres ministères des cibles potentielles. Malheureusement, comme l'indique le récent rapport de la commission Arar, ce système n'était pas fonctionnel au moment de la rédaction de ce texte – bien que deux rapports du comité du sénateur Kenny aient exhorté les ministères concernés à accélérer le projet. Le problème n'est pas d'ordre technologique; c'est plutôt l'*incapacité* ou le *manque de volonté* de modifier la législation concernant les mandats des différents ministères et, plus précisément, la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que la *Loi sur les renseignements personnels*, en ce qui a trait au partage de l'information et à l'interopérabilité, qui est en cause. Cette question est tellement cruciale dans le nouveau contexte de sécurité qu'elle doit faire l'objet de débats coordonnés sous la direction du gouvernement. La démarche préventive et intégrée mise de l'avant dans la Politique de sécurité nationale en 2004 ne sera pas optimisée tant que ces discussions n'auront pas eu lieu.

De la même manière, les activités des Centres des opérations de la sûreté maritime (COSM) qui ont été installés sur les deux côtes et dans les Grands Lacs sont mises en péril par la capacité limitée des différents ministères d'échanger de l'information. Comme dans le cas du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), les ministères participants n'ont accès qu'à leurs propres bases de données. Ainsi, ils ne peuvent pas relier les renseignements qui y sont consignés. Les spécialistes de la sécurité, y compris le sénateur Kenny, rappellent continuellement qu'il est impératif que les organes gouvernementaux puissent partager l'information et s'alerter mutuellement dans le nouvel espace de combat qui est le nôtre.

Conclusion

Nous avons vu qu'il existe des failles évidentes dans la trame de sécurité maritime au Canada, failles attribuables au piétinement des initiatives. C'est également l'amélioration de la compréhension des questions de sécurité qui ont surgi à la suite du 11 septembre 2001 qui a mis en lumière ces problèmes. À l'approche des Jeux olympiques de 2010, c'est-à-dire dans moins de deux ans, il importe de souligner notamment le financement dérisoire, proprement effarant, que l'on a accordé pour assurer la sécurité au cours de cet événement qui attirera les regards du monde entier sur le pays. Pendant que l'on est fort affairé à aménager des infrastructures et à faire la promotion des Jeux, le financement que l'on est prêt à verser pour la sécurité n'est pas estimé à sa juste valeur. Sachant que, pendant les Jeux d'été à Athènes, le budget consacré à la seule sécurité s'est chiffré à un milliard de dollars et que, lors des Jeux d'hiver à Salt Lake City, il s'élevait à plus de 400 millions de dollars, on voit bien que le Canada doit débloquer de toute urgence les fonds nécessaires pour mettre en place des dispositifs de sécurité intégrés et partagés (publics et privés). Il n'est pas trop tôt pour commencer à investir dans le prochain budget; les comités olympiques international et américain exercent déjà des pressions de plus en plus fortes à cet égard.

Afin d'assurer la sécurité au pays, une stratégie de sécurité nationale digne de ce nom, prévoyant des investissements à long terme, doit être adoptée avant la tenue des Jeux olympiques. Pour instaurer un environnement propice à la mise en œuvre efficace des programmes, il faut consacrer davantage de temps et d'efforts à l'étude et à l'analyse des questions pertinentes. Des mesures d'exécution et de suivi doivent ensuite être entreprises pour garantir que le plan directeur sera respecté. Si les Canadiens choisissent la bonne voie, ils pourront se servir de la Politique de sécurité nationale et des leçons apprises en matière de sécurité, les appliquer pour endosser la lourde responsabilité de la sécurité pendant les Jeux de 2010, accorder le financement et les ressources nécessaires à l'établissement d'un plan ciblé en prévision de cet événement propre à édifier l'avenir du pays tout entier, puis s'inspirer du modèle obtenu pour doter le Canada de pratiques optimales en matière de sécurité dans cette ère nouvelle. Le temps presse.

Le capitaine de vaisseau Peter Avis *est actuellement commandant du Quatrième groupe des opérations maritimes à Esquimalt, en Colombie-Britannique. Il a travaillé auparavant à Ottawa au sein du Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime (GTISM), au Bureau du Conseil privé et à l'État-major interarmées stratégique au Quartier général de la Défense nationale. Il est également l'auteur d'un ouvrage intitulé* Comparing National Security Approaches to Maritime Security in the Post 9/11 Era.

OPINIONS

LES OPÉRATIONS ÉLECTRONIQUES

par le major Éric Dion

La récente déclaration de capacité opérationnelle du Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC), nouvellement établi, a été fortement médiatisée. La plupart des médias ont mis l'accent sur l'aspect secret et spécial de ces prétendus « chasseurs de terroristes » et « élite des combattants », comme si, à part celui de James Bond, aucun travail n'était plus « génial » que le leur. D'autres ont exprimé leur quasi-indignation à l'idée que le Canada, un pays pacifique, puisse avoir recours à de telles tactiques ou que l'argent des contribuables canadiens serve d'une quelconque façon à payer ce « nouveau jouet ». Du point de vue d'un stratège, cependant, ni l'un ni l'autre de ces points de vue ne traduit une compréhension du changement fondamental qui s'est opéré dans la conduite de la guerre.

Pour aller droit au but, j'affirmerai simplement que les types d'opérations électroniques envisagées dans le cadre du Régiment d'opérations spéciales du Canada sont ceux qui sont les plus susceptibles d'être requis sur un champ de bataille dans un avenir prochain et prévisible. De par sa nature, la guerre est un état de chaos provoqué ou influencé par tous ses protagonistes. Essayer de vendre la guerre, les opérations de combat ou toute intervention militaire en partant du principe que le chaos ne fait pas partie de l'équation revient certainement à mentir à nos citoyens et au public en général. Depuis que des Canadiens sont morts le 11 septembre 2001, que les États-Unis ont entrepris la guerre au terrorisme et que le Canada y participe à titre d'ami et d'allié de longue date, la conduite de la guerre est marquée par le recours à des méthodes de moins en moins traditionnelles qui permettent de s'adapter à la réalité des réseaux terroristes.

Dans une guerre non traditionnelle, la clé réside dans la capacité des antagonistes à s'adapter afin de prendre l'initiative et de tirer profit de toutes les occasions. Loin de se limiter au domaine physique, cette interprétation, en règle générale, s'applique davantage aux domaines métaphysiques. En effet, ce qui sort des conventions s'applique tant aux idées (antinomie), à l'information (ambiguïté), au temps (asynchronie) et à la société (anarchie) qu'à la physique (asymétrie). Le changement fondamental est celui-ci : nos antagonistes connus d'aujourd'hui, que nous ne connaîtrons peut-être pas demain, pensent de façon non traditionnelle; leurs connaissances, leur imagination et leurs capacités stratégiques ne sont pas restreintes. Il s'agit là d'un caractère qui peut s'avérer littéralement explosif. En termes clairs, les antagonistes ont mené la guerre à sa quatrième génération, où aucune restriction ne leur est imposée, contrairement aux forces armées de la plupart des démocraties. D'où la nécessité d'une guerre non traditionnelle.

Autrement dit, une guerre sans restriction *nous* concerne davantage qu'elle les concerne, *eux*. Reste à savoir ce que nous, citoyens d'un État démocratique, considérons comme des moyens raisonnables pour déjouer nos antagonistes libres de toute restriction. Avons-nous même la prétention de savoir qui ils sont et ce qu'ils *peuvent* et *pourraient* faire? Pouvons-nous nous permettre de rester assis devant la télévision à attendre qu'un navire de croisière explose à Halifax? En plein milieu de ces réflexions, voilà que sous les yeux du public apparaît le nouveau Régiment d'opérations spéciales du Canada... Serait-ce là le type d'outil militaire, le type de tactiques, le type de « troupes munies de jouets » dont nous avons besoin? Répondre à cette question, hors du contexte que je viens tout juste d'évoquer, est la différence entre la réalité et une émission de télévision. Le type d'opérations électroniques que sera appelé à exécuter le Régiment d'opérations spéciales du Canada représente davantage que l'aspect séduisant et mystérieux que les médias lui ont conféré. Ces opérations électroniques sont celles d'un avenir rapproché, du moins pour les 10 à 20 prochaines années, jusqu'à ce qu'une nouvelle solution miracle survienne peut-être et fasse office de contrepoids mondial à l'hégémonie américaine.

Notre situation militaire actuelle est façonnée par deux réalités organisationnelles immuables : la prétendue victoire de l'Ouest sur l'Est, qui signifie certainement que notre façon de faire était la bonne, et la lourdeur bureaucratique du système de vérification qui, selon moi, caractérise le gouvernement. Puisque nous avons remporté la guerre froide à l'aide d'une situation militaire traditionnelle, répétée jour après jour en Allemagne « dans le bon vieux temps », elle doit bien faire partie de la solution à la guerre, non? C'est du moins ce que tentent de nous faire croire les stratèges traditionnels. Il s'agit toutefois là d'un faux raisonnement : la guerre froide n'a pas été remportée grâce aux moyens militaires disponibles à ce moment-là. C'est en fait l'échec économique de l'Union soviétique qui a entraîné la fin de la guerre froide qui, d'une manière ou d'une autre, s'est transformée en une quelconque forme de victoire de l'Ouest. J'avancerais que nous n'avons pas *gagné* la guerre froide et que, avec le temps, nous pourrions nous rendre compte que nous avons perdu plus que ce que nous croyons avoir gagné. La disparition de la culture stratégique depuis la fin de la guerre froide fait certainement partie de cette perte.

La culture stratégique est essentielle à la compréhension des intérêts en matière de sécurité et de souveraineté nationales. En clair, c'est la culture stratégique qui établit les conditions en fonction desquelles nos gouvernements démocratiquement élus adoptent des lois et prennent des décisions dans notre intérêt collectif plutôt que dans leur intérêt politique d'autopréservation. C'est au sein

d'une culture stratégique que les leaders du pays émergent avec le cran et les moyens nécessaires pour prendre ces décisions fort difficiles, qu'ils « vendent » ensuite aux citoyens en usant de leur finesse politique. C'est également au sein d'une culture stratégique que les citoyens, intuitivement, comprennent leur gouvernement et lui confient le soin de prendre ces décisions en leur nom, satisfaits de savoir que quelqu'un s'occupe de préserver et de protéger leur pays, si ardue que soit cette tâche. Cependant, en l'absence d'une menace majeure manifeste depuis la guerre froide, la nécessité d'une culture stratégique ne s'est pas fait sentir.

Au cours des années 1990, la culture dominante est donc devenue celle des affaires : pas de discussions honteuses sur la *guerre*; on parle seulement *argent*. Bien sûr, il y avait toujours de « l'argent de guerre » qui circulait et des « guerres d'argent », consistant en des prises de contrôle et autres manœuvres hostiles. La mondialisation et la technologie étaient perçues comme les solutions à nos problèmes d'envergure mondiale et, dans 10 ou 15 ans, l'affaire serait probablement dans le sac. L'histoire nous dit toutefois que ces deux phénomènes ont en fait exacerbé les problèmes mondiaux auxquels nous faisons face, notamment les *nouvelles menaces à notre stabilité et à notre sécurité mondiales*. Pouvons-nous aujourd'hui nous permettre de ne pas avoir de culture stratégique sur laquelle fonder les décisions cruciales? Au début des années 1990, un raisonnement prévoyant et stratégique aurait été d'envisager un scénario autre que celui, beaucoup trop favorable, d'un marché mondial où tout va pour le mieux. Malheureusement, il est maintenant un peu tard pour façonner une culture stratégique *actuelle* qui permettrait de préserver les intérêts du Canada.

Paradoxalement, grâce aux guerres commerciales des années 1990, le raisonnement stratégique, le pragmatisme et le bon sens ont par bonheur tous survécu malgré l'absence d'une menace militaire perçue. Pendant que nous croyions que la guerre telle que nous l'avions connue avait disparu, celle-ci s'emparait du *marché des affaires*, transition marquée par l'accessibilité d'Internet au grand public. Apparemment, plus aucune raison valable ni analyse des menaces ne justifiaient un accès restreint à Internet. La période prospère que les membres de la « génération Z » ont connue depuis leur naissance est en grande partie attribuable à cette nouvelle réalité. À l'instar des générations précédentes, à commencer par celle des baby-boomers, notre existence est relativement confortable; il suffit de comparer nos conditions de vie à celles qui régnaient lors du dernier conflit mondial. Aujourd'hui, à mon avis, c'est surtout le raisonnement stratégique, les habiletés et le sens des affaires de nos leaders qui définiront le modèle à partir duquel sera élaborée la culture stratégique visant à faire face à cette *nouvelle* guerre mondiale...

Une entreprise sérieuse hésiterait-elle à utiliser tous les outils, tactiques et techniques permis par la loi pour remporter une lutte effrénée aux compétences et aux parts de marché? Une entreprise qui se respecte accepterait-elle de se soumettre à un système de vérification irréaliste et écrasant que seuls les gouvernements modernes connaissent? S'impose-t-on ce genre de procédés à la maison? Un concurrent sérieux resterait-il là à ne rien faire, laissant à son adversaire le temps de s'organiser?

Alors, où étions-nous ces 15 dernières années? Pensions-nous tous que cette nouvelle réalité était gratuite? Expliquez-moi alors, aux points de vue de la planification et des priorités, l'analogie suivante : Pourquoi autant de pompiers opèrent-ils avec des camions désuets? Ou pourquoi les Forces canadiennes comptent-elles plus de musiciens que de tireurs d'élite?

Il ne faudrait toutefois pas qu'on se réfère à cette nouvelle réalité seulement pour justifier la nécessité d'un Régiment d'opérations spéciales du Canada. Le fait est tout simplement que, dans un avenir prévisible, la guerre non traditionnelle représente la *norme* et non plus l'*exception* dans la conduite d'opérations électroniques. Les agents participant à des opérations électroniques, parce qu'ils ont recours à tous les outils, tactiques et techniques légaux pour travailler dans ces environnements opérationnels contemporains et parce qu'ils sont stratégiquement efficaces, largement à l'abri des excès du système de vérification, adaptatifs, axés sur les opérations et résolus sur le plan tactique, comme toute entreprise *concurrentielle* le serait, représentent les intermédiaires de choix pour mener, en territoires inexplorés, une lutte que seul un réseau bien organisé d'antagonistes libres de restrictions connaît. Il s'agit du prix démocratique à payer pour préserver et protéger le niveau de vie au Canada. En fait, du point de vue stratégique et dans l'immédiat, je suis d'avis qu'une part opérationnelle nettement plus importante des Forces canadiennes doit véritablement acquérir la capacité de mener des opérations spéciales, en vue d'une intégration possible dans un corps unique de marines.

Jusqu'à l'éventuelle apparition d'une nouvelle solution miracle, les opérations spéciales sont devenues une réalité de la guerre moderne. Elles ne représentent plus l'exception, mais deviennent peu à peu la norme des opérations électroniques.

Compte tenu de cette nouvelle réalité, j'appuie le point de vue selon lequel nous ne pouvons nous contenter d'*un seul* Régiment d'opérations spéciales du Canada. Nous avons plutôt besoin de 12 forces opérationnelles d'infanterie, capables de mener des opérations spéciales *en tout temps*. Demandez l'avis du commandant de la Force opérationnelle 3-06, qui a adopté l'énoncé de mission suivant pour son unité

(traduction) : « [elle] mènera des opérations anti-insurrectionnelles à Kandahar pour gagner le cœur et la raison des habitants. » Cet énoncé de mission est doux à l'oreille des agents spéciaux. Cela ne doit toutefois pas sous-entendre que nous allons combattre la « guerre sale » *salement*. Une règle de droit démocratique et les droits de la personne doivent prévaloir parce que, contrairement à ce qu'en pensent nos antagonistes libres de toute restriction, ils constituent les fondements de notre pays. D'ailleurs, pour gagner la guerre stratégique, il est essentiel de remonter le moral de la population et de le maintenir au beau fixe. Rappelons-nous la nouvelle réalité : nous ne nous emparons pas d'un territoire, mais nous cherchons à gagner le cœur et la raison des habitants. Nous ne devrions donc pas chercher à *déconstruire* et à *isoler*, mais bien à *construire* et à *rattacher*. C'est en effet dans un état d'isolement par rapport à la mondialisation et aux occasions qu'elle fait naître que la terreur surgit. La réalité, toutefois, est que des réseaux de criminels devront être déconstruits, isolés et, oui, détruits afin de permettre à la majorité pacifique de citoyens de se rattacher au monde. Voilà comment se traduisent la culture stratégique, le pragmatisme collectif et notre sens de la nation. De nouveaux outils sont nécessaires, non pas parce qu'ils sont « cool », mais parce qu'ils sont pertinents d'un point de vue stratégique. Le défi, ce n'est pas eux. C'est nous. Et c'est de savoir comment nous saurons tirer parti de ces outils.

D'une manière ou d'une autre, le Canada doit continuer à acquérir de la maturité en tant que pays et prendre conscience une fois de plus du prix élevé de la paix et de la sécurité. Nos stratèges doivent prendre *dès maintenant* les décisions difficiles qui mèneront à la création de 12 forces opérationnelles capables de mener des opérations spéciales. Avons-nous les moyens de bâtir ces unités? Bien sûr. Il suffit d'éliminer certains dédoublements dans les quartiers généraux...

Le major Éric Dion, *officier d'infanterie (Royal 22e Régiment), occupe actuellement le poste de planificateur principal aux quartiers généraux du Secteur du Québec de la Force terrestre et de la Force opérationnelle interarmées (Est). Il est également candidat au doctorat en gestion. Comme toujours, les points de vue et les opinions exprimés sont ceux de l'auteur uniquement.*

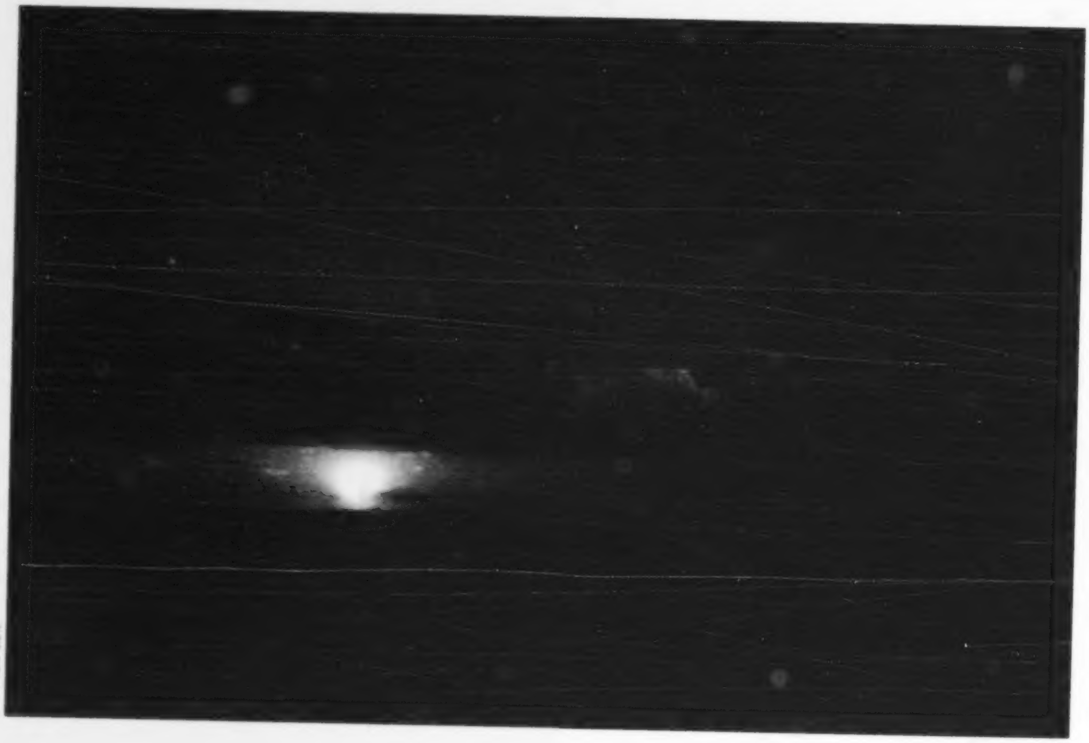


Photo MDN

LA RENAISSANCE DE L'AURORA

Après des mois d'examen et des cortèges de rumeurs plutôt angoissantes, le gouvernement Harper a annoncé, en décembre 2007, qu'il ferait l'acquisition d'un nouvel avion de surveillance tout en procédant à la remise à neuf et au prolongement de la durée de vie utile de la « majorité » – une majorité infinitésimale – des CP-140 *Aurora* de Lockheed actuellement en service. Visant en partie à tirer profit des importants investissements déjà consacrés à la modernisation de l'*Aurora*, le programme révisé prévoit garder dix de ces appareils « sûrs et fonctionnels jusqu'en 2020 ». À cette fin, le ministère de la Défense nationale a annulé la suspension des travaux et entend poursuivre la modernisation des *Aurora* (c'est-à-dire des systèmes radars, informatiques et autres) et rajeunir leurs structures. Le Ministère souligne en outre que « les améliorations technologiques déjà apportées à la flotte [des *Aurora*] pourraient être transférées et mises à profit dans les nouveaux appareils [de remplacement] ».

La décision de moderniser un nombre restreint d'*Aurora* et d'en prolonger la durée de vie est loin d'être parfaite – les compromis le sont rarement –, mais elle permettra de conserver, entre autres, la capacité cruciale de surveillance maritime (c'est-à-dire la connaissance du domaine maritime) jusqu'à ce qu'un appareil crédible puisse en assurer la succession. Cela étant dit, diverses machinations politiques, militaires, industrielles et financières ont entouré la décision prise en décembre, et le plan de rechange qui avait la cote auprès de certains groupes, notamment au sein du ministère de la Défense, n'en était pas la moindre. Ce plan consistait à libérer les fonds pour un programme de remplacement accéléré de l'*Aurora* en avortant la troisième phase du projet de modernisation graduelle de l'*Aurora* (en réalité le cœur du projet) ainsi que le projet de prolongation de la durée de vie de l'*Aurora*, en réduisant la taille de la flotte des *Aurora* et en adoptant des mesures draconiennes de conservation des heures de vol. Ces intrigues ont une fois de plus fait ressortir la difficulté à atteindre le consensus et la cohésion dans le domaine de l'aviation maritime à aile fixe.

Les machinations ont également mis en évidence l'urgence, soulignée par un nombre croissant d'analystes, de se doter d'une stratégie nationale de surveillance maritime qui serait à la fois exhaustive et holistique, tant sur le plan technologique que bureaucratique. Une telle stratégie doit tenir compte de l'immensité géographique et de l'importance multidimensionnelle de l'Arctique canadien et des approches maritimes du Canada, déterminer les niveaux de couverture de surveillance nécessaires et reconnaître la polyvalence inhérente des appareils de patrouille, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance maritime à aile fixe pour remplir des rôles militaires, quasi-militaires et civils. Parallèlement aux exigences liées à la connaissance du domaine maritime canadien, il importe tout autant de considérer la possibilité de devoir recourir, outre-mer, à des capacités canadiennes crédibles en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance maritime et terrestre et aussi de considérer les possibilités de créer des synergies entre les capacités et les compétences requises pour les besoins du pays et celles développées pour l'étranger.

Malheureusement, comme nous l'avons déploré plus d'une fois dans cette chronique, depuis des décennies au Canada, la prise de décisions dans les domaines de la patrouille, du renseignement, de la surveillance, de la reconnaissance maritime, de la patrouille côtière et de la surveillance de l'Arctique « se caractérise par une propension monotone à l'indécision, aux réductions qualitatives ou quantitatives irréfléchies, aux faux départs, aux économies de bouts de chandelles et aux plans d'affaires mal conçus ». En 1969, par exemple, le gouvernement Trudeau nouvellement élu a épargné la flotte de CP-107 *Argus* de patrouille maritime dans son énoncé de politique de la défense, mais n'a pas tardé à court-circuiter sa version d'une stratégie de défense axée sur le « Canada d'abord » en annonçant la mise au rancart des appareils de patrouille côtière CP-121 *Tracker*, encore jeunes et utiles. Par la suite, cette décision insensée a été proprement renversée par le livre blanc de 1971 sur la défense, mais presque aussitôt, Ottawa était plongée dans un débat compliqué sur le choix d'un nouvel avion de patrouille à long rayon d'action afin de remplacer l'*Argus*. Une bonne part des discussions – peut-être une préfiguration de celles qui pourraient bientôt avoir lieu au sujet du remplacement de l'*Aurora* – s'articulaient autour des capacités de guerre anti-sous-marine du nouvel appareil. En fait, il a semblé pour quelque temps que l'avion destiné à remplacer l'*Argus* posséderait toutes les capacités de patrouille maritime, de surveillance de l'Arctique et de détection à distance, *mais pas* celles de guerre anti-sous-marine. Ajoutant à cette controverse – autre préfiguration de l'avenir? –, l'industrie canadienne faisait pression pour que soit rejetée toute soumission venant de Lockheed, Boeing, Douglas et Hawker-Siddeley. Selon la proposition de l'industrie, baptisée *Projet Phénix*, le Canada aurait modernisé seize des *Argus* restants en les dotant de capacités de guerre anti-sous-marine et aurait acheté huit *Dash 7* de De Havilland et quatre Boeing 707 pour assurer la surveillance côtière et la surveillance de l'Arctique.

Le gouvernement Trudeau a finalement choisi le CP-140 *Aurora* de Lockheed, un appareil hybride mariant la cellule et les moteurs du P-3C *Orion* à une avionique de mission provenant du S-3A *Viking*, sans aucun doute le meilleur avion de patrouille à long rayon d'action qui existait au moment de son entrée en service, en 1980. Ironiquement, en réponse aux prières des alliés de l'OTAN, à l'évolution du contexte géostratégique et aux nouvelles politiques de défense du Canada, l'*Aurora* était doté d'excellentes capacités de guerre anti-sous-marine. Cependant, pour des considérations budgétaires, la flotte fut limitée à 18 avions, ce qui entraînait un très haut taux

photo 074-IMG0083 du MDN

d'utilisation et ouvrait la porte aux problèmes structurels que connaît aujourd'hui l'*Aurora*. De même, des motifs financiers et de classiques disputes bureaucratiques – le rapport du comité interministériel sur les utilisations non militaires de l'avion de patrouille à long rayon d'action est fascinant à cet égard – sonnèrent le glas du système civil de détection à distance qui était prévu et qui aurait pu s'avérer très utile.

En 1987, dans son livre blanc sur la défense, le gouvernement Mulroney a fait mine de combler les lacunes du moment en promettant « au moins six » autres avions de patrouille à long rayon d'action et en annonçant une importante modernisation du *Tracker* de la patrouille côtière. Toutefois, ces projets tombèrent peu après victimes du budget d'avril 1989. Un nouveau revirement s'est ensuite produit lorsque, par manque de vision, l'on a brusquement transféré la mission des *Tracker* à des Beechcraft *King Air* civils, loués par le ministère des Pêches et des Océans. Le gouvernement Mulroney a retrouvé un peu de sa crédibilité en se dotant de trois avions de surveillance maritime, en acquérant le CP-140 *Arcturus* et en affectant trois Bombardier *Challenger* à la patrouille côtière. Comme le CP-140 servait principalement à entraîner les équipages des *Aurora*, on ne pouvait réellement le qualifier d'avion de surveillance maritime et de l'Arctique, tandis que les *Challenger*, qui n'étaient pas équipés d'une avionique conçue pour la mission maritime, jouaient un rôle plutôt symbolique de patrouille côtière. Parallèlement, on avait entrepris d'élargir la flotte de patrouille côtière en la dotant de dix *Challenger* bien équipés, mais cette initiative s'est discrètement évanouie durant le premier mandat du gouvernement Chrétien.

L'ère Chrétien fut marquée par l'abandon des trois *Challenger* de patrouille côtière et par l'élimination progressive de l'*Arcturus* (bien qu'on en comptait encore deux en service à la fin de 2007). Mais le plus frustrant reste encore la décision, prise pour des raisons budgétaires, de diviser le programme exhaustif de modernisation de l'*Aurora* – visant à en faire une plateforme de patrouille maritime, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance moderne et crédible – en une série de vingt-trois projets individuels répartis en quatre phases. Cette décision a coûté cher tant en ressources techniques et industrielles qu'au chapitre de la disponibilité et de l'entretien des appareils. (On rapporte, par exemple, qu'il existe trois versions différentes de l'*Aurora* à la base de Greenwood.) Aux malheurs de l'*Aurora* s'est ajoutée la découverte subséquente de sérieux problèmes de corrosion, particulièrement dans les ailes et l'empennage horizontal, ce qui pourrait retenir la flotte au sol avant 2015 si aucune mesure n'est prise pour y remédier. Pour que l'*Aurora* puisse rester en service au moins jusqu'en 2025, il faudrait prolonger sa durée de vie utile, projet dont les coûts ont été évalués à maintes reprises.

En octobre 2007, comme l'a fait remarquer Ernest Cable, Ottawa a suspendu la troisième phase du projet de modernisation graduelle de l'*Aurora* ainsi que le projet de prolonger sa durée de vie utile « jusqu'à ce que les engagements financiers du ministère de la Défense nationale puissent être réexaminés ». Ce n'est pas surprenant, compte tenu des fortes pressions exercées sur le budget de la défense canadienne. On ne doit pas non plus s'étonner du fait que certains préconisent l'arrêt de toute dépense additionnelle pour l'*Aurora* au profit de l'accélération du processus d'acquisition d'un nouvel appareil. Cette solution n'est pas sans mérite, mais elle aurait été bien plus attrayante si on n'avait pas déjà investi autant de temps et d'argent dans la modernisation de l'*Aurora*, si le budget global de la défense se portait mieux et si un avion acceptable pour remplacer l'*Aurora* avait été disponible *à temps*. Il existe en fait quelques candidats crédibles, comme le P-8 *Poseidon* de Boeing, mais, étant donné son cycle de mise au point et de production et compte tenu des besoins pressants de la marine des États-Unis, le P-8 ne pourrait être livré au Canada que dans un avenir lointain. La perspective d'exploiter une flotte réduite d'*Aurora* à durée de vie limitée, n'ayant pas bénéficié des troisième et quatrième phases de modernisation (des appareils probablement destinés à la surveillance de surface et à la surveillance de l'Arctique, mais n'ayant aucune capacité de guerre anti-sous-marine ou à peine) jusqu'à ce que les considérations budgétaires et autres permettent l'introduction d'un successeur crédible, mais cette perspective n'est pas encourageante.

Cela dit, on ne peut que frémir à l'idée que seulement dix *Aurora* seront entièrement remis à neuf avec une durée de vie prolongée. En étant contraint de répartir sa très petite flotte entre deux bases situées à des milliers de kilomètres de distance, le Canada pourra difficilement garder sous haute surveillance une cible se trouvant à mille kilomètres de la côte est. Pour relever ce défi, il lui faudrait moderniser complètement au moins douze *Aurora* et prolonger leur durée de vie utile. On se demande même s'il ne faudrait pas explorer des solutions plus imaginatives que le remisage ou la vente des *Arcturus*. Par contre, s'il était possible de dégager des fonds supplémentaires, il serait sans doute préférable, pour des raisons techniques, de les affecter à l'*Aurora*.

COMMENTAIRE **par Martin Shadwick**

Un autre enjeu – qui s'imposera certainement davantage à mesure que progressera le dossier du remplacement de l'*Aurora* – est le rôle de l'industrie aérospatiale canadienne. Bien sûr, on a avancé que « le lobbying efficace des firmes aérospatiales » avait joué un rôle notable dans la décision du gouvernement de poursuivre, bien qu'avec un nombre réduit de cellules, le programme de modernisation et de prolongation de la durée de vie des *Aurora*. Il serait naïf de croire le contraire, mais dans ce cas, au moins, la solution sensée aux yeux de la défense et de l'industrie (et aussi des politiciens) semble correspondre à l'option la plus avisée du point de vue des opérations militaires et de la connaissance du domaine maritime.

Dans une perspective à plus long terme, le Canada se doit d'assurer la succession de l'*Aurora* tout en évitant, on le souhaite sincèrement, les pires machinations et erreurs de calcul des années Trudeau, Mulroney et Chrétien. Quel appareil pourrait s'avérer un successeur crédible à l'*Aurora*? À ce moment-ci, si l'on se fonde sur les besoins actuels et futurs au pays et à l'étranger, le choix le plus logique semble être le P-8 *Poseidon* ou encore un des plus petits avions de la famille Airbus si une version appropriée alliant les capacités de patrouille maritime, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance se matérialise un jour. On a beaucoup parlé de la possibilité de mettre au point un tel appareil en s'inspirant du *Global Express* de Bombardier, le même genre d'avion que la Royal Air Force a adopté pour son *Sentinel*. Il se peut bien que le Canada, en théâtre d'opérations, surtout à l'étranger, ait besoin d'un avion de surveillance et de ciblage semblable au *Sentinel* pour complémenter ses appareils de type *Aurora*, et non pour les remplacer. L'acquisition de deux versions du *Global Express-Sentinel*, l'une optimisée pour le champ de bataille et l'autre pour la surveillance maritime, serait intéressante, mais ne répondrait toujours pas aux besoins du Canada, particulièrement en ce qui a trait à la surveillance sous-marine. La nécessité de se doter de capacités de guerre anti-sous-marine crédibles ne disparaîtra tout simplement pas. Il importe aussi d'insister sur le fait que l'équipement de détection sous-marine, à bord d'un aéronef de patrouille maritime, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, sert à bien plus qu'à faire la guerre anti-sous-marine. Une dernière pensée : le Canada devrait à tout prix investir dans l'acquisition de bons véhicules aériens sans pilote pour répondre à ses besoins au pays et à l'étranger, mais il ne s'agit pas là d'une panacée. Dans un contexte intérieur, il faut y voir un *complément*, et non un *substitut* aux appareils comme l'*Aurora*.

Martin Shadwick *enseigne la politique de défense canadienne à l'Université York. Il a été rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense.

MDN Photo

Un CP-140 *Aurora* décolle pour une mission lors de l'exercice *Maple Flag XL*, le 24 mai 2007.

COMPTES RENDUS

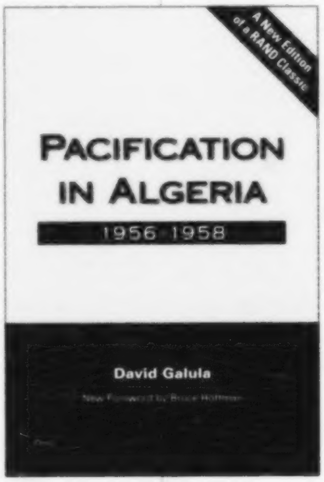
PACIFICATION IN ALGERIA, 1956-1958

par David Galula

Santa Monica, CA : RAND Corporation Monograph Series, 2006
324 pages, 28,50 $ US
ISBN 978-0-8330-3920-0

Compte rendu de Pierre Saint-Amant

Tout au long de leur histoire, les armées ont redouté la guerre anti-insurrectionnelle, évitant le plus souvent d'énoncer une doctrine sur le sujet. Jusqu'à récemment, aucune armée ou presque – y compris celles qui devaient composer de façon régulière avec l'insurrection – ne disposait d'une ligne de conduite précise en la matière. Mais depuis qu'une coalition dirigée par les États-Unis a envahi l'Irak, diverses méthodes ont été tentées. Ce n'est qu'avec la publication, en décembre 2006, du manuel de campagne *U.S. Field Manual 3-24* qu'une nouvelle doctrine complète en matière de contre-insurrection a vu le jour. Intitulé tout simplement *Counterinsurgency*, ce manuel a été conçu sous la supervision du général David Petraeus, un penseur américain innovateur qui assure, depuis janvier 2007, le commandement de la force multinationale en Irak. L'ouvrage s'inspire d'un livre paru il y a près de cinquante ans à la suite d'une autre contre-insurrection, menée elle aussi en pays musulman. En 1963, à la demande expresse de la RAND Corporation, le lieutenant-colonel David Galula, officier français possédant une vaste expérience de la contre-insurrection, dont deux années passées en Algérie, a écrit ce qui allait devenir un témoignage personnel sur la pacification réussie de la zone placée sous sa responsabilité.



La carrière militaire du colonel Galula débute à la réputée École militaire de Saint-Cyr, où il obtient, en 1940, un diplôme d'officier d'infanterie. Puis, au cours de la Seconde Guerre mondiale, il combat en Afrique du Nord, en France et en Allemagne. En 1945, il est muté à l'ambassade de Beijing (Pékin) et devient le témoin privilégié de la révolution qui porte Mao Zedong et les communistes chinois au pouvoir. Pour Galula, les Chinois restent les maîtres des stratégies et tactiques de guérilla. À titre d'observateur militaire, il prend part à la Commission spéciale des Nations Unies pour les Balkans, où il est témoin de l'insurrection durant la guerre civile grecque. Son affectation suivante, attaché militaire à Hong Kong, lui permet de se rendre en Indochine française, dans la péninsule malaise et aux Philippines, trois autres foyers d'insurrection notoires. À son retour en France, en 1956, il demande et obtient une affectation de commandant de compagnie d'infanterie en Algérie.

Une insurrection a éclaté dans ce pays environ deux ans auparavant, et l'armée française est handicapée par un manque de direction, d'une part, en raison de la faiblesse des gouvernements qui se sont succédé à la tête de la IV^e République et, d'autre part, à cause de sa longue et coûteuse participation à la contre-insurrection en Indochine, au Maroc et en Tunisie. Sur la scène internationale, les États arabes et les États communistes appuient la rébellion, et la plupart des autres pays y sont également favorables : ils voient en cette guerre la volonté d'une puissance coloniale de conserver son empire alors même que, sur toute la planète, la tendance est à l'anti-impérialisme.

Le capitaine Galula se voit attribuer le commandement d'une compagnie dans les montagnes arides et densément peuplées de la Kabylie. Dans la première partie du livre, il décrit la situation générale et l'établissement de sa compagnie dans cette zone d'opérations, appelée *sous-quartier*. Il analyse les plans improvisés des rebelles et ceux des Français, mais se garde de tout commentaire sur les questions politiques en cause, si ce n'est lorsque celles-ci sont liées à la situation sur le terrain. Dans la section suivante du livre, qui porte sur la lutte pour le contrôle de la population civile, le capitaine Galula explique en détail la façon, lente mais méthodique, dont il s'y prend pour débarrasser la zone des rebelles, puis pour rétablir une vie normale à l'intérieur de son sous-quartier. À rebours des idées reçues, il divise sa compagnie pour assurer une présence militaire dans les petits villages et hameaux. Au terme de cette étape, la zone sous sa responsabilité est raisonnablement pacifiée. Dans la troisième partie du livre, il est question, cette fois, de la lutte pour le soutien à la population civile. Le capitaine Galula y relate la façon dont il parvient à faire régner et inspirer la confiance, puis à mobiliser la population pour lutter contre les insurgés. Au cours de cette étape, l'auteur entreprend la mise en œuvre de son propre programme de développement et établit des gouvernements locaux. Puis, promu major, le capitaine Galula devient commandant adjoint d'un bataillon. On l'envoie alors dans une zone avoisinante, où les méthodes des deux commandants précédents n'ont pas su mener à une pacification. Le premier commandant croyait pouvoir vaincre la rébellion par l'action militaire. Le second était d'avis que la France ne tiendrait pas ses promesses

et qu'elle finirait par déguerpir, exposant à des représailles les appuis qu'il aurait réussi à gagner parmi la population. Dans les deux cas, l'armée française a occupé une position dominante mais en pure perte, dans la mesure où elle ne contrôlait ni le terrain ni la population. Dans cette nouvelle zone, comme dans la plupart des zones en Algérie, l'armée se trouvait prise dans un cercle vicieux : en raison des opérations militaires répétées, la population était farouchement opposée aux Français, de sorte que les soldats la traitaient en ennemie. La dernière partie du livre contient les conclusions de l'auteur. Celui-ci y dresse la liste des principaux facteurs qui ont, croit-il, influencé la guerre d'Algérie et énonce les principes qui guident, à ses yeux, la contre-insurrection.

À une époque où la plupart des officiers envisageaient le conflit comme un combat classique entre soldats, Galula part du principe qu'une solution politique s'imposait. Pour lui, le militaire n'était qu'une force permettant de pacifier un pays, puis d'en assurer la sécurité afin d'amener la population civile à prendre part au processus politique pour que des solutions permanentes soient apportées. Sa grande théorie, c'est que les rebelles et l'armée visent un même objectif : gagner l'appui de la population. Dès son arrivée en Algérie et fort de cette théorie, Galula s'emploie à couper la population des rebelles. Il sait que, pour y parvenir, il doit éviter de se mettre la population à dos et observer la règle suivante : « en apparence, il faut traiter chaque civil en ami; en son for intérieur, il faut le considérer comme un rebelle jusqu'à preuve du contraire. » Galula porte un regard intelligent et analytique sur une contre-insurrection visant des objectifs précis. Grâce à son approche « ferme mais juste », il évite de s'aliéner la population. Galula est d'avis que, une fois la zone pacifiée, il faut la soutenir et maintenir une présence militaire pour prévenir le retour des insurgés. Cette méthode le conduit à disperser sa compagnie dans toute la zone d'opérations. Toutefois, comble de l'ironie, le haut commandement n'estime pas à leur juste valeur ni ce déploiement ni l'absence de combat, une fois la zone pacifiée. L'armée française qui, comme toute armée, mesure le succès au nombre de morts chez l'ennemi et à l'ardeur des combats, ne voit pas dans cette pacification une victoire.

Rédigé avec humour et avant l'époque de la rectitude politique à tous crins – par exemple, le jugement sévère que Galula porte sur l'islam ne serait plus accueilli favorablement aujourd'hui –, l'ouvrage constitue également une lecture rafraîchissante et propose une perspective différente sur la guerre d'Algérie. L'Histoire est souvent écrite par des universitaires de gauche pour qui tous les crimes que commettent les rebelles durant une guerre d'indépendance sont acceptables, car la fin justifie les moyens. Ils retiendront le fait qu'une puissance coloniale répressive cherche à entraver la juste émancipation d'un peuple. Mais cette vision tranchée de la réalité ne rend pas justice aux soldats qui ont combattu pour la France et qui étaient pour la plupart des hommes d'honneur. En revanche, les rebelles sont souvent « absous », même s'ils comptent dans leurs rangs bon nombre de criminels de droit commun et de terroristes sadiques. Pourtant, en décembre 2007, au moment même où j'écris ces lignes, des bombes explosent à Alger, et l'on peut difficilement en imputer la faute aux colons français. La majeure partie de la population algérienne souhaitait peut-être disposer d'une plus grande autonomie, mais peu d'Algériens soutenaient les rebelles, qui tentaient d'exercer le contrôle par la terreur. Le référendum de 1958 l'a clairement montré : aucun segment de la population n'appuyait dans une large mesure l'indépendance complète. Le nombre de recrues qui sont entrées au service de l'armée française constitue une autre mesure de la popularité de la rébellion. En effet, quelque 100 000 Algériens de confession musulmane se sont engagés dans l'armée française, et c'est sans compter les forces d'autodéfense des villages. En 1958, les forces rebelles comptaient pour leur part de 8 000 à 9 000 personnes. Le livre se conclut sur ce que Galula considère comme les quatre lois de la contre-insurrection :

- l'objectif est de gagner la population;
- le soutien à la population doit être organisé;
- la contre-insurrection elle-même doit être vue comme la victoire ultime; et
- la concentration des efforts doit s'effectuer zone par zone.

Aux yeux de Galula, une contre-insurrection n'est jamais perdue en dépit de l'impopularité du régime exerçant la répression. Au fil du temps, la guerre elle-même, et donc la sécurité de la population civile, devient l'enjeu principal, et l'avantage idéologique des insurgés diminue.

Dans l'espoir que ces leçons puissent servir en Irak, la RAND Corporation réédite aujourd'hui le livre de David Galula. Cinquante ans après sa rédaction, il reçoit l'accueil enthousiaste d'une armée qui cherche à s'extirper d'une situation épineuse en partie attribuable, à mon avis, à une confiance excessive dans les armes de haute technologie. On se prend à espérer que l'intérêt porté à cet ouvrage annonce une ouverture nouvelle aux idées et aux opinions formulées hors des États-Unis. Selon l'auteur, la pacification exige de l'imagination et un engagement à long terme. Pour lui, chaque guerre représente un cas particulier qui requiert une stratégie unique. Et quiconque croit avoir trouvé un remède miracle a bien mal saisi la leçon de David Galula.

Le capitaine Pierre Saint-Amant *est actuellement au service de la Direction générale du recrutement et des carrières militaires. Il a également entrepris à temps partiel une maîtrise en sciences politiques à l'Université d'Ottawa.*

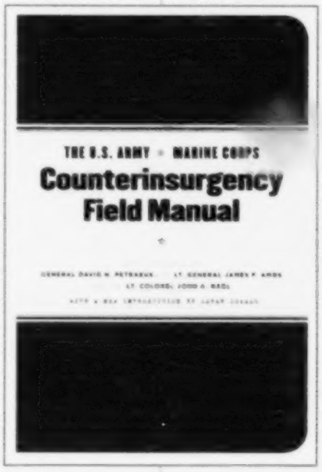
COMPTES RENDUS

THE U.S. ARMY/MARINE CORPS COUNTERINSURGENCY FIELD MANUAL

Chicago : University of Chicago Press, 2007
418 pages, 15 $ US (couverture souple)
ISBN 978-0-226-84151-9

Compte rendu du lieutenant-colonel P. J. Williams

Sans vouloir offenser les lecteurs de notre *Revue* qui ont un penchant pour les approches doctrinales, les publications des Forces canadiennes, avouons-le, ne comptent généralement pas parmi les ouvrages qui agrémentent les longues soirées d'hiver. Et rarement font-ils l'objet d'un compte rendu.



Le présent ouvrage, un manuel de campagne de l'armée et de la marine américaines, rompt toutefois avec l'usage. Il a suscité le débat dans deux numéros consécutifs (novembre-décembre 2007 et janvier-février 2008) d'une autre auguste tribune, soit *Foreign Affairs*. L'officier responsable de l'équipe rédactionnelle du manuel, le général David Petraeus, commande maintenant les forces américaines et multinationales en Irak : une occasion unique lui est donc offerte de mettre en pratique ce qu'il prêche. De plus, les Forces canadiennes se trouvent actuellement engagées dans un conflit anti-insurrectionnel en Afghanistan, soit précisément le genre d'opérations décrites dans le manuel. Autant de raisons qui nous amènent à commenter cet ouvrage unique.

Le livre est né d'une conférence d'information sur les opérations qui s'est tenue en 2005 à Fort Leavenworth, au Kansas. L'équipe rédactionnelle se composait d'un noyau de militaires, mais des journalistes, des défenseurs des droits de la personne, des universitaires et des gens de tous les horizons se sont successivement penchés sur le manuscrit. Et malgré une telle diversité de collaborateurs, une première version du manuel a émergé après deux mois seulement.

Les auteurs se donnent beaucoup de mal pour faire valoir le fait que les opérations anti-insurrectionnelles se distinguent des autres types d'opérations : la primauté des questions politiques, qui requiert une collaboration entre civils et militaires de tous les échelons, compte parmi les leçons dont les Forces canadiennes ont à coup sûr tiré parti. Signalons ensuite l'importance de la non-cinétique, plus déterminante que sa partenaire, la cinétique – une leçon plutôt difficile à assimiler pour ceux qui portent l'uniforme. Du début à la fin du manuel, on insiste sur la nécessité, pour tout membre engagé dans une opération anti-insurrectionnelle, d'être en mesure *d'apprendre et de s'adapter* : il s'agit là d'un élément essentiel à la réussite. En fait, les auteurs vont même jusqu'à énoncer les cinq impératifs du succès (largement inspirés de la théorie dite « de la tache d'encre » des mesures anti-insurrectionnelles) :

- Les forces militaires ainsi que le gouvernement et les forces du pays hôte doivent travailler de concert à l'élaboration d'une stratégie anti-insurrectionnelle.
- Le pays hôte et les autres forces anti-insurrectionnelles doivent assurer la sécurité de la population à l'intérieur de zones névralgiques. Le livre fait état du concept de « contrôle civil », une technique que les Britanniques ont employée avec succès au cours de la campagne anti-insurrectionnelle menée en Malaisie durant les années 1950.
- Les opérations doivent être lancées depuis les points de résistance du gouvernement du pays hôte contre les zones se trouvant sous la domination des insurgés.
- La récupération de la maîtrise des zones dominées par les insurgés exige que le gouvernement du pays hôte étende ses opérations en vue de soutenir la population et d'assurer sa sécurité.
- L'information sur les opérations est primordiale pour façonner les perceptions et discréditer les insurgés.

Le livre adopte certaines des conventions utilisées dans les autres manuels militaires (paragraphes numérotés, ton neutre du texte, etc.), mais là s'arrêtent pour l'essentiel les similitudes avec les publications de même nature. L'ouvrage fait appel à des exemples historiques tirés d'un grand nombre de conflits – et qui ne sont pas tous d'emblée favorables aux États-Unis ou à leurs alliés – et il comporte également une liste des meilleures pratiques. Il se divise en huit chapitres :

- Insurrection et contre-insurrection;
- Regroupement des efforts : intégrer les activités militaires et civiles;
- Renseignement et contre-insurrection (le chapitre le plus long);
- Conception des campagnes et des opérations anti-insurrectionnelles;
- Exécution des opérations anti-insurrectionnelles;
- Exploitation des forces de sécurité du pays hôte;

- Leadership et éthique en matière de contre-insurrection;
- Soutien.

Pour ceux qui souhaitent parcourir le livre, un résumé figure à la fin de chaque chapitre. On y trouve également cinq annexes qui proposent des lignes directrices relatives à l'action, à l'analyse du réseau social, au soutien linguistique, aux aspects juridiques et à l'utilisation de la puissance aérienne. Si l'on désire, au contraire, approfondir ce champ d'étude, l'ouvrage comprend une bibliographie complète et annotée qui fait état à la fois des sources ouvertes et des autres publications militaires, ces dernières provenant exclusivement des États-Unis.

Au début du présent article, j'ai affirmé que ce manuel ne constituait sans doute pas la meilleure lecture de chevet : de fait, j'en ai trouvé le style et le contenu si captivants que je n'aurais pu m'endormir. D'ailleurs, il devrait susciter des débats passionnés dans les mess du pays et des discussions avec nos partenaires pangouvernementaux, en cette période où le Canada apprend à travailler le mieux possible en situation d'insurrection. Le produit de la vente du livre est remis à la Fisher House Foundation, un partenariat public-privé qui soutient les familles des soldats américains (et canadiens) blessés et traités à l'hôpital militaire américain de Ramstein, en Allemagne. Ne serait-ce que pour cette raison, il vaut certainement la peine de se le procurer. J'ajoute que, si vous ne le lisez pas, il y a fort à parier que l'ennemi, lui, le fera.

Au cours des années 1980, la publication d'un autre manuel de campagne de l'armée américaine (Field Manual 100-5, *Operations*) avait été, selon certains, à l'origine du concept de la guerre de manœuvre qu'ont adopté les forces occidentales de l'OTAN. Nous espérons que le présent ouvrage, longtemps attendu dans les milieux militaires, provoquera un débat aussi vif parmi les forces actuelles. Un débat qui conduira à la réussite des opérations de nos troupes et de celles de nos partenaires. Je vous recommande chaudement ce livre.

Le lieutenant-colonel Williams, *officier d'artillerie, occupe actuellement le poste de J5 Effets au quartier général du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, (COMFEC) à Ottawa.*

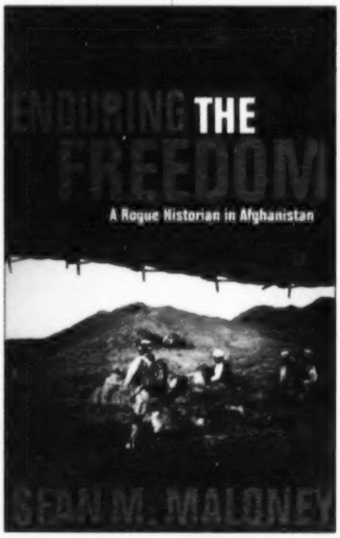
ENDURING THE FREEDOM: A ROGUE HISTORIAN IN AFGHANISTAN

par Sean M. Maloney

Washington : Potomac Books, 2005
336 pages, 27,50 $ US

Compte rendu de l'adjudant-chef J. W. (Bill) Dalke

L'Afghanistan fait chaque jour la manchette des médias d'information au Canada. Les salles de rédaction s'efforcent de livrer une description succincte des événements aux Canadiens qui cherchent à comprendre l'environnement au sein duquel les soldats canadiens servent avec distinction. Dans son ouvrage *Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan*, Sean Maloney propose une explication à la fois claire et concise de l'évolution historique de la situation en Afghanistan, puis il entraîne le lecteur avec lui alors qu'il accompagne les troupes au cours d'opérations menées en Afghanistan, en 2003. Tout cela est offert non seulement avec une précision détaillée, mais aussi dans un style vif et teinté d'humour. À l'opposé d'une sèche compilation de faits, il s'agit là d'un livre aussi captivant et divertissant qu'instructif. Mais ce qui importe peut-être davantage, c'est le fait que l'auteur est un Canadien possédant un bagage d'expériences particulièrement pertinentes, tiré de son affectation comme officier subalterne des 8th Canadian Hussars et comme historien de l'Armée canadienne, entre autres, pour les périodes de la guerre froide et de la campagne des Balkans. Cette expérience illumine l'ensemble de l'ouvrage de Maloney, qui se fonde sur celle-ci pour expliquer et mettre en contexte les événements à mesure qu'ils se déroulent.



Dans son introduction, l'auteur raconte comment il a réagi aux attentats du 11 septembre 2001 et par quel raisonnement il est rapidement arrivé à la conclusion qu'Oussama ben Laden et Al-Qaïda étaient à l'origine des attaques. Le livre se divise ensuite en cinq parties, dont la première s'intitule *Pourquoi nous combattons* et offre une excellente explication historique des événements qui ont conduit à l'intervention de 2001, en Afghanistan. Maloney a une remarquable faculté de rendre compréhensibles les détails les plus complexes. Cette partie du livre serait en soi un texte d'introduction idéal pour les soldats appelés à se déployer dans cette région et même pour tout Canadien cherchant à donner un sens aux événements qui ont amené la participation du Canada là-bas.

Les autres parties du livre traitent de la Force internationale d'assistance à la sécurité et de l'opération *Enduring Freedom*, nom que les États-Unis ont donné à la riposte militaire qui a suivi les attaques du 11 septembre 2001. Le lecteur accompagne Sean Maloney à Kaboul, à la base aérienne de Bagram et à Kandahar. Bien que la nationalité des troupes engagées dans ces secteurs ait changé depuis le passage de l'auteur, son récit décrit en détail l'environnement et le genre d'opérations qu'on y mène. Cela donne au lecteur la satisfaction de comprendre la manière dont les forces interviennent sur le théâtre des opérations. L'aura de mystère disparaît et le style narratif direct de Maloney évoque aussitôt les similitudes avec les opérations que mènent actuellement les Canadiens sur le terrain. Son style traduit aussi fidèlement le sens de l'humour et la camaraderie qui existent au sein des unités militaires. Par exemple, au lendemain d'une journée très occupée au beau milieu d'une opération, Maloney est réveillé par ces mots : « Bo est arrivé. » Confus, encore dans un demi-sommeil, il essaie de comprendre qui est ce Bo, et on lui explique que c'est « le ballon orange, le soleil... »

Même si les pages historiques du livre peuvent sembler un peu arides, le reste est passionnant, souvent drôle et parfois teinté de suspense. Le lecteur s'étonnera et s'amusera de la rencontre avec Geraldo Rivera et son entourage en plein théâtre d'opérations ainsi que des démêlés opposant des chefs de guerre afghans et un gouverneur de province. Maloney pose également un regard éclairant sur les opérations psychologiques et les opérations des forces spéciales, regard qui aide à les démystifier et à les mettre en contexte.

Cet ouvrage devrait se trouver en tête de liste pour quiconque cherche à comprendre le conflit en Afghanistan, la façon dont les opérations y sont menées ou l'incroyable professionnalisme de ceux qui servent l'OTAN dans la région. Les lecteurs non militaires y trouveront réponse aux questions qu'un abrégé de huit secondes aux bulletins de nouvelles ne peut leur donner. Ceux qui veulent en savoir plus au sujet d'Al-Qaïda, des talibans ou de l'Afghanistan l'apprendront en peu de mots et émergeront de leur lecture avec une saine compréhension et une meilleure appréciation de la mission et du rôle des personnes qui prennent part au conflit afghan. Qui plus est, ils auront pu voir « de première main », si l'on peut dire, comment les progrès s'accomplissent là-bas. *Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan* est une excellente source de renseignements pour toute personne qui veut comprendre ce qui se passe en Afghanistan et *pourquoi* ça se passe. Il s'agit d'une lecture fascinante, un ouvrage de référence remarquable qui devrait s'ajouter à la liste des lectures professionnelles des Forces canadiennes. J'ai bien hâte au lancement du prochain livre de Sean Maloney, *Stabilizing Afghanistan: The Return of a Rogue Historian*, qui traitera de ses voyages à Kandahar avec l'Équipe de reconstruction provinciale. Je m'attends à ce que cette suite soit tout aussi pertinente.

L'adjudant-chef Dalke *a récemment complété le Programme d'acquisition de connaissances du Collège militaire royal et a été nommé adjudant-chef de la 16e escadre à la base de Borden.*

Photo MDN

COMPTES RENDUS

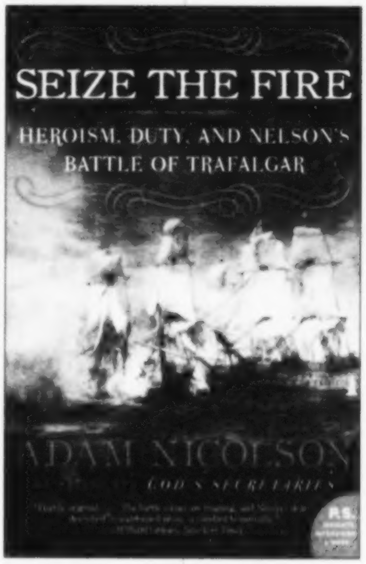
SEIZE THE FIRE – HEROISM, DUTY, AND NELSON'S BATTLE OF TRAFALGAR

par Adam Nicolson

New York, Londres, Toronto et Sydney : Harper Perennial, 2005
341 pages, 18,95 $ (broché)

Compte rendu de Mark Tunnicliffe

Le rôle d'un historien pourrait se comparer à celui d'un pont reliant non pas deux lieux, mais deux sociétés. Chaque extrémité représente un point dans le temps : l'extrémité distale est définie par les événements, le temps et la société faisant l'objet de l'exposé, tandis que l'extrémité proximale correspond à la société à qui l'historien s'adresse. En l'absence de données historiques, d'éclaircissements ou d'analyses nouvelles, toutefois, l'extrémité distale du pont ne bougera guère. Cependant, la société moderne poursuivant son évolution, il est toujours utile de se pencher une fois de plus sur les événements passés, ne serait-ce que pour mieux les comprendre à la lumière des valeurs, des priorités et de l'éthique d'aujourd'hui. Pour ce faire, l'historien doit non seulement posséder sa matière, mais bien comprendre la société à laquelle il appartient.



La valeur d'un ouvrage qui relate des événements historiques maintes fois traités, et souvent fort bien, tient à la nature du pont que l'auteur réussit à ériger avec la société actuelle. L'approche qu'Adam Nicolson a adoptée pour décrire la plus célèbre bataille navale qu'a livrée la Grande-Bretagne témoigne qu'il en a conscience, comme en fait foi le sous-titre de son livre. Dans sa préface, il déclare d'ailleurs que « toute description adéquate de la bataille de Trafalgar ne peut se contenter de parler de gréement, d'armement, de météo ou de bordée » ni, du reste, de tactiques ou des conséquences stratégiques du dénouement. Nicolson n'ignore nullement ces aspects de l'histoire de Trafalgar. Il a choisi plutôt de les placer en périphérie de sa thématique principale, à savoir le caractère, l'esprit et (pour parler comme l'auteur) le « paysage mental » des hommes qui se sont battus. L'histoire de Trafalgar que Nicolson relate est à la fois celle des hommes qui ont livré bataille et celle de la société qui les a façonnés, écrite pour un lecteur du XXIe siècle.

L'auteur a divisé son exposé en deux parties. La première, *Morning* (le matin), examine les phases tactiques et stratégiques du combat pour présenter, sous ses diverses facettes, le caractère national des hommes qui ont établi les conditions de la bataille. En particulier, on y traite du zèle, de l'anxiété, de l'honneur et de la hardiesse des marins britanniques (surtout des officiers), qui ont déterminé les circonstances de la bataille, les tactiques qu'ils ont choisies et l'incroyable confiance avec laquelle ils ont abordé le combat. La seconde partie, *Battle* (la bataille), porte sur la violence et, ce qui est étonnant, sur la noblesse et l'humanité avec lesquelles les marins ont exécuté les ordres.

Bien entendu, aucune de ces caractéristiques ne peut être évaluée isolément. L'auteur ayant choisi de se concentrer principalement sur la flotte de Nelson, son étude des équipages français et espagnols les décrit juste assez pour donner une idée des adversaires auxquels Nelson se mesurait. Il n'empêche que sa description de ces étranges alliés, qu'il dépeint soit comme des esprits féodaux (les Espagnols), soit comme des marins incompétents et indisciplinés (les Français), est assez révélatrice. À en croire le portrait que Nicolson peint du corps d'officiers et des nations dont ils sont issus, il semble évident que Trafalgar était voué à être une bataille asymétrique dont l'issue était scellée (y compris le taux de pertes de 10 contre 1 chez les alliés). Pour les officiers alliés, le dénouement de la bataille importait moins que la façon dont elle allait être livrée, alors que pour les Britanniques, la victoire, à la guerre comme dans le commerce ou dans les affaires personnelles, comptait plus que tout. Les participants le savaient pertinemment et, malgré leur infériorité numérique et leurs tactiques, que l'auteur qualifie d'immensément faibles, les Britanniques étaient pleinement convaincus de la victoire, tandis que les Français et les Espagnols attendaient patiemment la défaite.

De même, la description que l'auteur fait des traits moraux des vainqueurs s'attarde principalement sur les officiers et, bien entendu, sur Nelson lui-même. Le livre s'intéresse peu aux matelots qui ont pris part à la bataille, ce dont ne se cache nullement l'auteur. Jusqu'à un certain point, cela vaut en fait pour

n'importe quelle bataille navale. Mis à part les cas de mutinerie, l'équipage n'a en effet d'autre choix que de suivre les ordres dictés par les officiers et de s'en accommoder. Et c'est bien ce qu'ont fait les équipages britanniques, ignorant le chaos et les horreurs et continuant à exécuter leurs tâches avec un dévouement et un enthousiasme sans faille. Toutefois, le fait que le livre fasse si peu mention des équipages tient aussi en partie à l'étonnante rareté de comptes rendus écrits par les matelots eux-mêmes et, dans les quelques lettres disponibles, aux formules toutes faites qu'ils utilisaient. Comme le fait remarquer l'auteur, il en sera autrement vers la fin du siècle, lorsqu'un plus grand nombre de matelots sauront lire et écrire et que les officiers se feront plus discrets.

Nicolson a donc choisi de se concentrer sur le corps des officiers de la flotte victorieuse ainsi que sur les mœurs de l'époque. Ce choix lui fournit une approche assez unique. En effet, la « révolution » qui balaie les mœurs de l'Angleterre du début du XIX[e] siècle touche également toutes les strates de la société – militaire, politique, mercantile ou artistique – et se traduit différemment selon le milieu. Nicolson a par conséquent décidé d'illustrer l'état d'esprit militaire en montrant comment a évolué en parallèle l'état d'esprit des artistes anglais. D'ailleurs, le titre du livre reprend en partie un vers de la deuxième strophe du poème *The Tyger* de Blake, écrit une décennie avant Trafalgar. Blake et Nelson, estime l'auteur, n'auraient eu que peu de sympathie l'un pour l'autre, mais, à leur manière et de façon complémentaire, ces deux personnages comprenaient très bien l'atmosphère millénariste du jour. Blake, toutefois, ne fournit aucune réponse à sa question poétique : *De quelle main osa-t-il s'emparer de ce brasier?* Nelson et ses officiers, quant à eux, n'ont pas hésité : ils ont tout simplement osé. L'auteur fait appel à d'autres poètes anglais pour illustrer l'humeur de l'époque et des gens qui y vivaient. Wordsworth, Pye, Blake et Pope sont mis à contribution, histoire d'étoffer les citations extraites des lettres de l'époque. De même, les illustrations (enrichies des commentaires de l'auteur) fournies par des peintres anglais comme Turner, Beechey et Head donnent un autre point de vue sur les événements et le caractère des principaux acteurs.

Si l'on devait formuler une critique à propos de ce livre, elle pourrait s'appliquer aux digressions artistiques, documentaires et biographiques fort détaillées auxquels l'auteur a parfois recours pour enfoncer le clou. Pour certains lecteurs, toutefois, la richesse et la profondeur du livre reposent justement sur ces descriptions. La beauté est dans l'œil de celui qui regarde, paraît-il! Nicolson nous donne malgré tout un compte rendu très utile de la bataille de Trafalgar et, même s'il n'épuise pas complètement le sujet, son ouvrage constitue néanmoins un ajout intéressant à la littérature existante.

Nicolson ne fait aucun parallèle direct avec la société actuelle, se contentant de quelques comparaisons avec les générations de la société anglaise du XVIII[e] siècle, plus raffinées, ainsi qu'avec la société hébraïque et celles de la Grèce et de la Rome antiques. L'auteur semble d'ailleurs supplier le lecteur de tirer ses propres conclusions quant à la pertinence de l'expérience de Trafalgar pour notre époque. L'Angleterre du début du XIX[e] siècle baignait dans une atmosphère millénariste, où paix et réconciliation devaient succéder à une période de violence quasi apocalyptique. Et telle semble avoir été la tournure des événements, du moins en Angleterre. Une fois l'extrême violence de la bataille épuisée, les marins britanniques ont travaillé de concert avec leurs ennemis français et espagnols afin de sauver les navires et les rescapés lors de la tempête qui a ensuite fait rage, la violence cédant la place à l'humanité. De même, le siècle qui a suivi les guerres napoléoniennes a été marqué par une période de paix relative et de grande prospérité pour l'Angleterre, venant en quelque sorte récompenser le sacrifice d'une extrême violence, le professionnalisme et l'honneur jumelés à l'humilité et l'humanité dont elle a fait preuve.

On peut se demander quel est le lien avec la guerre actuelle contre le terrorisme, la guerre asymétrique, le relativisme moral et les ennemis amorphes. Il revient au lecteur de tirer ses propres conclusions. Mais compte tenu du comportement général de l'armée britannique aux îles Malouines et plus récemment en Irak, on pourrait trouver des similitudes avec un recours très professionnel à la violence, suivi d'une manifestation d'humanité semblable. Après tout, le pont au-dessus des deux derniers siècles n'est pas si long.

Le capitaine de frégate (à la retraite) Mark Tunnicliffe, *promu au rang de « Monsieur » en octobre dernier, occupe actuellement le poste de scientifique de la Défense à Recherche et développement pour la défense Canada au Quartier général de la Défense nationale.*

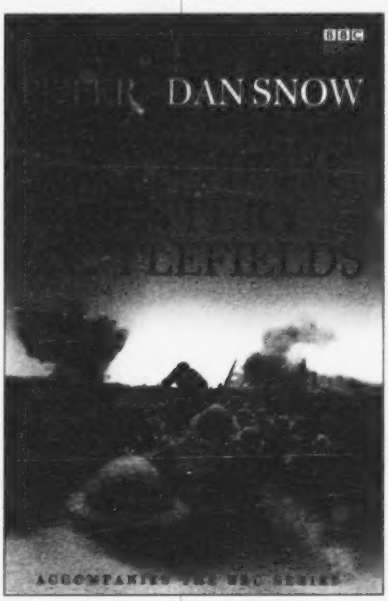
THE WORLD'S GREATEST 20th CENTURY BATTLEFIELDS

par Peter et Dan Snow

Londres : BBC Books (Random House), 2007
288 pages, 48,50 $
ISBN 10:0563522959X

Compte rendu de Paul R. Hussey

À en juger par son titre ambitieux de même que par sa structure et son style, ce livre s'adresse à tous les lecteurs peu renseignés mais curieux. Il accompagne la série télévisée *Twentieth Century Battlefields*, diffusée sur la chaîne BBC2 en 2007. Au cours de la rédaction et du tournage, les auteurs ont « foulé » tous les champs de bataille qu'ils ont choisi de décrire. Ils ont su tirer parti de la technique télévisuelle du survol et de la mise en contexte, s'autorisant l'ajout de commentaires personnels et d'extraits d'entrevues renfermant des détails tactiques ou des témoignages prenants, dispersés dans les divers chapitres. La plupart des témoignages personnels portent évidemment sur les conflits les plus récents. Dans l'ensemble, ils confèrent un caractère unique et un intérêt humain au livre.



Les auteurs ont arrêté leur choix sur huit champs de bataille : Amiens (août 1918), Midway (juin 1942), Stalingrad (de septembre 1942 à février 1943), le fleuve Imjin (avril 1951), l'offensive du Têt (janvier et février 1968), Yom Kippour (octobre 1973), les Malouines (d'avril à juin 1982) et le Koweït (d'août 1990 à mars 1991). Pourquoi ces batailles plutôt que d'autres? Tous les historiens, et bien des lecteurs, auront leur propre opinion sur la question. D'autres auraient proposé une liste de batailles décisives plus longue. Bien entendu, il se peut que la durée et l'étendue de l'émission de télévision aient joué sur la longueur de cet ouvrage. D'ailleurs, les auteurs admettent dans l'introduction qu'il est subjectif de dresser la liste des batailles déterminantes, reconnaissant, par exemple, l'importance de la guerre des Boers et de la guerre russo-japonaise. Cependant, ils ont décidé de commencer par la Première Guerre mondiale. Peter et Dan Snow sont d'avis que ces huit batailles ont toutes eu des répercussions cruciales sur le cours de l'histoire et qu'elles ont en commun d'avoir modifié l'avenir. Selon eux, le monde aurait été bien différent si ces batailles avaient connu une autre issue.

Chaque bataille, guerre ou champ de bataille est couvert selon une méthode similaire. Les auteurs commencent par effectuer un survol du contexte politico-militaire stratégique. Ils donnent ensuite une description des campagnes et des opérations, enrichie de commentaires sur la tactique et les escarmouches auxquelles la bataille a donné lieu. Parfois, ils optent plutôt pour présenter des extraits d'entrevues ou des témoignages recueillis à l'étape de l'analyse *a posteriori*. Compte tenu du style de ce livre et de la quantité de matériel couvert, ces techniques se révèlent généralement très efficaces. Il ne s'agit pas d'un ouvrage d'*analyse* mais plutôt d'un ouvrage de *médiatisation*. Il constitue en effet un bon moyen de susciter l'intérêt à l'égard d'un conflit particulier.

On ne s'étonnera pas que tous les téléspectateurs de la BBC y trouvent leur compte. Il est même question des Canadiens dans les chapitres consacrés à Amiens et au fleuve Imjin, en Corée. Dans le chapitre qui traite d'Amiens, on encense les soldats canadiens, affirmant que, s'ils ont été tenus à l'écart de la ligne de front le plus longtemps possible, c'est parce que les Allemands avaient tellement de respect pour eux que leur présence à un point quelconque de la première ligne aurait été interprétée comme le signe infaillible que la prochaine attaque s'y produirait. Dans le chapitre portant sur la bataille de l'Imjin, les auteurs décrivent comment la Princess Patricia's Canadian Light Infantry (PPCLI), isolée sur la colline 677, près de Kapyong, a ordonné à l'artillerie néo-zélandaise de tirer sur ses positions, car elle était encerclée par les troupes chinoises qui avaient déjà percé ses défenses.

L'ouvrage foisonne d'anecdotes intéressantes, comme celle-ci qui illustre les différences de communication et de culture. Après avoir encaissé le gros d'une attaque menée par deux divisions chinoises aux abords de l'Imjin, la 29e brigade britannique, sous la conduite du brigadier Brodie, a demandé de se retirer. Cependant, son commandant américain lui a ordonné de ne pas bouger. Les Britanniques occupaient une position capitale et les Américains, en plein repli à leur droite, auraient pu être attaqués par le flanc ou par l'arrière si la 29e brigade avait été autorisée à se replier. De nombreux survivants de l'assaut mené contre la 29e brigade estiment

que le brigadier Brodie et son supérieur américain n'avaient pas su communiquer comme l'auraient fait deux compatriotes issus du même milieu culturel. Apparemment, le brigadier Brodie aurait dit à son commandant qu'il se trouvait dans une situation « un peu délicate ». Le commandant américain n'ayant pas « pleinement goûté » cette litote typiquement anglaise, les forces britanniques n'ont pas reçu les renforts « proportionnels à la menace » à laquelle elles étaient confrontées. Il s'agit d'une importante leçon à retenir dans le contexte des coalitions multinationales actuelles.

Ce sont ces portraits et anecdotes ressortant du survol général et de la chronologie qui confèrent à cet ouvrage son intérêt et son cachet. Dans l'ensemble, je crois que les auteurs ont réussi à transposer l'émission de la BBC sur les conflits du XX[e] siècle et à la mettre à la portée du profane. Facile à lire, l'ouvrage se veut une introduction au vaste panorama d'un siècle marqué par de très violentes guerres.

Le major-général (à la retraite) Paul Hussey, OMM, CD, *est l'ancien commandant de l'Académie canadienne de la Défense, située à Kingston.*

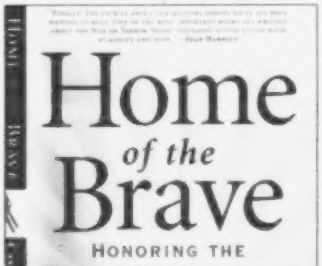
HOME OF THE BRAVE HONORING THE UNSUNG HEROES IN THE WAR ON TERROR

par Caspar W. Weinberger et Wynton C. Hall

New York : Tom Doherty Associates, 2006
272 pages, 25,95 $ US
ISBN 13:9780765313034

Compte rendu de Craig Leslie Mantle

Dans un monde où les dirigeants corrompus, les athlètes délinquants et les célébrités décadentes sont légion, il peut sembler décourageant, mais fort heureusement pas impossible, de trouver un véritable héros ou un modèle à imiter. Il est encore possible de dénicher des gens qui se dépensent sans compter et sans rien attendre en retour. Il suffit de chercher assez longtemps, du plus petit village à la scène internationale. Les rangs de l'armée ne font pas exception. Dans *Home of the Brave. Honoring the Unsung Heroes in the War on Terror*, Caspar Weinberger, ancien secrétaire à la Défense sous Reagan, et Wynton Hall, récipiendaire du prix Presidential Scholar et rédacteur de discours, racontent l'histoire fascinante de 19 Américains ordinaires qui se sont vu décerner les plus hautes distinctions militaires de leur pays (la Silver Star, la Navy Cross, la Distinguished Service Cross et la Congressional Medal of Honor) pour leur conduite extraordinaire devant l'ennemi. Dans un style captivant et fluide, les auteurs décrivent, sans rien omettre de l'horrible réalité de la guerre, comment ce groupe de personnes a réussi à trouver le courage d'affronter et de surmonter des conditions difficiles, parfois désespérées. Essentiellement, ils sont parvenus à donner un visage humain à la « guerre contre le terrorisme » et suggèrent que la présente génération n'a rien à envier aux précédentes en fait de vaillance militaire. Leur livre est tant un appel à se souvenir de *tous* ceux qui se sont sacrifiés qu'une façon de reconnaître la bravoure des *quelques* décorés.



Chaque récit présente une description intime des dynamiques du champ de bataille et de l'esprit du combattant moderne. Les auteurs s'étant en grande partie appuyés sur des entrevues réalisées avec les décorés, les événements décrits font l'objet d'un rapport de première main utile traitant de questions importantes comme la peur, la cohésion, le fatalisme, le stress et le leadership. Les nombreuses citations de témoins contribuent grandement à une narration déjà intéressante et deviennent une source d'information utile pour tous ceux qui étudient ces questions et d'autres qui s'y rattachent. Mais surtout, chaque tableau fournit un exemple positif de certaines des nombreuses qualités, comme le courage, la loyauté et la détermination, que l'armée s'attend à trouver chez ses membres et espère les voir mettre en pratique chaque jour.

Le livre est très détaillé tant par sa portée que par son contenu. Les quatre grands corps militaires y sont représentés (l'armée de terre, les marines, la force navale et l'armée de l'air), mais, compte tenu du type de combat mené en Irak et en Afghanistan, l'accent est naturellement mis sur les deux premiers. Si des personnes appartenant aux autres corps sont mentionnées, c'est généralement en raison de leurs interventions au sein des forces terrestres, classiques

ou autres. De même, les protagonistes occupent des positions tout aussi diversifiées : l'infanterie et l'armée blindée sont mises en vedette, mais les forces spéciales, la police militaire, les brancardiers ainsi que les contrôleurs de combat ne sont pas laissés-pour-compte. Les récits d'actes d'héroïsme ne se limitent pas à un seul sexe. Les auteurs proposent en effet des histoires mettant à l'honneur tant des hommes que des femmes, notamment celle d'une femme qui a reçu la Silver Star pour sa bravoure au combat. Les officiers et les sous-officiers, en fait tous les grades, sont bien représentés, mais l'accent est mis tout particulièrement sur ces derniers. Les histoires ne se terminent pas toutes bien : certains protagonistes ont reçu une reconnaissance posthume, alors que d'autres ont survécu à d'atroces épreuves. Plutôt que de circonscrire leur champ de vision, les auteurs ont essayé de saisir la majeure partie des efforts américains et d'en inclure de toutes les provenances autant que faire se peut. Le livre ne comptant que 19 récits, il ne pouvait toutefois couvrir chaque acte ayant valu à son auteur une reconnaissance officielle, mais les exemples sélectionnés par les auteurs semblent tout à fait représentatifs.

Le livre est descriptif, motivant et inspirant. Il fournit un point de vue personnel sur un conflit difficile et, du reste, horrifiant. Il n'en demeure pas moins très politisé, les partis pris des auteurs étant on ne peut plus manifestes. Weinberger et Hall soutiennent d'emblée que les médias américains ont échoué, de leur propre aveu, à rapporter les « bonnes nouvelles » sur la guerre globale contre la terreur, notamment sur la bravoure au combat. Les auteurs expliquent « qu'il ne s'agit pas du genre d'histoires qu'aiment diffuser les médias grand public ou les critiques de la guerre contre la terreur ». Ces derniers semblent préférer se concentrer sur les victimes américaines, comme les morts et les blessés, ou sur les personnes ayant commis des actes répréhensibles, comme la tristement célèbre Lynndie England, tortionnaire de la prison d'Abou Ghraib. Selon les auteurs, les médias sont loin d'avoir fait preuve d'équilibre dans leur couverture des événements. Pour le prouver, ils consacrent un chapitre entier au manque de soutien et d'objectivité des médias, allant même jusqu'à fournir une litanie de « citations audacieuses » qui, selon eux, figurent parmi les plus offensantes et les plus choquantes énoncées par des personnalités aussi connues que Ted Turner, Andy Rooney et Dan Rather sur les hommes et les femmes servant dans les forces américaines. Des bureaux de presse réputés comme le *New York Times*, CNN et Rutgers sont également la cible d'une critique cinglante. Presque chaque tableau présente en conclusion un court énoncé politique quasi désinvolte sur l'incapacité des médias et des collèges libéraux à soutenir les militaires, approche qui devient vite fastidieuse et fait ombrage à une narration par ailleurs captivante. Non contents de simplement relater ces récits de bravoure, les auteurs ajoutent des commentaires à connotation politique, et l'on peut se demander s'il s'agit là d'un forum approprié pour de telles discussions. Comme le font remarquer Weinberger et Hall, leur livre vise en partie à fustiger « certains médias qui, apparemment, sont résolus à ignorer les récits d'héroïsme et d'espoir émanant de l'Irak et de l'Afghanistan ». Malgré leurs critiques, les auteurs n'hésitent pas, toutefois, à défendre le rôle essentiel de la presse dans une démocratie libre et à reconnaître qu'une poignée de journalistes ont fait état, dans leurs articles, de l'excellent travail réalisé outre-mer. Bien que ce livre ne constitue pas une étude théorique en la matière, il représente néanmoins un point de départ intéressant, quoique léger, à tout débat sur le rôle des médias en temps de guerre.

Forts de leur feuille de route respective, les auteurs abordent le sujet avec une profonde connaissance de l'armée et de son organisation. Ils font, fort heureusement, un usage réduit au strict minimum des abréviations et du jargon militaires. Weinberger et Hall supposent toutefois que les lecteurs ont une connaissance intime des décorations dont il est question. Les militaires sont certainement plus à même d'apprécier l'histoire, l'importance et la préséance de chaque récompense. Qui plus est, ces aspects ne sont expliqués que vers le milieu du livre, voire à la fin. Il aurait été plus avantageux de décrire d'emblée ces honneurs et d'établir ainsi un contexte approprié avant d'examiner chaque acte de bravoure individuellement. En expliquant dans quelles circonstances ces médailles sont habituellement remises ainsi que leur relative rareté, les auteurs auraient sans aucun doute rendu chaque récit plus fascinant et laissé au lecteur une meilleure impression de l'importance de chaque acte. Quoiqu'il en soit, il est difficile de ne pas se sentir inspiré par ces récits.

Bref, *Home of the Brave* est un livre captivant qui relate des récits de bravoure et de sacrifice de notre temps. La fluidité de la prose, les émotions et l'humilité qui éclatent au grand jour ainsi que les valeurs militaires constamment dévoilées font de ce livre un ouvrage fort intéressant et inspirant. Abstraction faite de la rhétorique et des élans patriotiques qui font surface à l'occasion, le lecteur est confronté aux pures horreurs d'un champ de bataille asymétrique et au professionnalisme des hommes et des femmes qui évoluent dans cet environnement.

Craig Leslie Mantle *est officier chargé de recherche à l'Institut de leadership des Forces canadiennes (ILFC) de l'Académie canadienne de la Défense, à Kingston.*